Algemene Rekenkamer

# Kunnen basisscholen passend onderwijs aan?



Algemene Rekenkamer

Lange Voorhout 8
Postbus 20015
2500 EA Den Haag
T 070-3424344
F 070-3424130
E voorlichting@rekenkamer.nl
W www.rekenkamer.nl

Voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Binnenhof 4
DEN HAAG

DATUM 2 juli 2013
BETREFT Rapport *Kunnen basisscholen passend onderwijs aan?*

Geachte mevrouw Van Miltenburg,

Hierbij bieden wij u aan het op 1 juli 2013 door ons vastgestelde rapport *Kunnen basisscholen passend onderwijs aan?*

Algemene Rekenkamer

drs. C.C.M. Kees Vendrik,
wnd. president

dr. Ellen M.A. van Schoten RA,
secretaris

UW KENMERK
ONS KENMERK 13004523 R
BIJLAGEN rapport

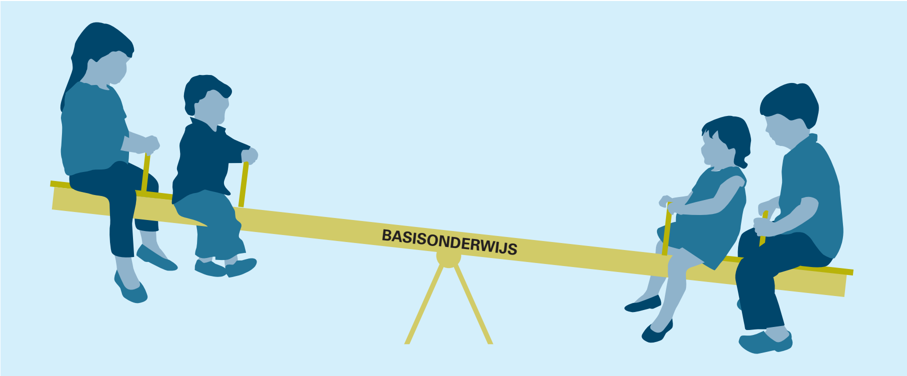
# Kunnen basisscholen passend onderwijs aan?

Kunnen basisscholen passend onderwijs aan?

# Kunnen basisscholen passend onderwijs aan

**'Passend onderwijs' moet ervoor zorgen dat kwetsbare leerlingen in het basisonderwijs een plek krijgen die zo goed mogelijk bij ze past. Daarnaast moeten basisscholen hogere leeropbrengsten halen. Dit zijn twee van de verwachtingen die het Rijk heeft van het basisonderwijs, verwachtingen die moeten worden verwezenlijkt met krapper wordende financiën en met minder onderwijspersoneel.**
**Het evenwicht tussen wat scholen aankunnen en wat er van ze gevraagd wordt, is momenteel wankel. Zeker leraren moeten balanceren tussen enerzijds de eisen die aan hen worden gesteld en anderzijds de tijd die ze daarvoor hebben en de mate waarin ze voor hun taken toegerust zijn.**

Wij menen dat het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW), de samenwerkingsverbanden en de schoolbesturen er voor moeten waken dat het evenwicht op scholen niet zoekraakt, zeker met de invoering van passend onderwijs voor de deur. Het zijn immers de scholen - en daarbinnen vooral de leraren - die straks passend onderwijs tot een succes moeten maken. Wij raden de bewindspersonen en de schoolbesturen aan om de komende tijd te investeren in het vergroten van de draagkracht van scholen in het algemeen en van onderwijspersoneel in het bijzonder. Van schoolbesturen vraagt dit een proactieve opstelling, omdat de leerlingaantallen en dus de inkomsten van het basisonderwijs al een aantal jaren dalen. Als de uitgaven niet in hetzelfde tempo dalen - en dat doen ze tot nu toe niet - betekent dit dat het basisonderwijs financieel verder onder druk komt te staan. Dit onderzoek geeft ons aanleiding om de bewindspersonen van OCW aan te bevelen, na te gaan of de ambities voor het basisonderwijs nog in balans zijn met de beschikbare mensen, middelen en tijd.




## Aanleiding voor en opzet van het onderzoek

Elke dag krijgen ruim 1,5 miljoen kinderen in de leeftijd van vier tot twaalf jaar onderwijs. Bij de meeste kinderen, ongeveer 75%, verloopt alles goed op school. Ongeveer 25% van de schoolkinderen heeft extra ondersteuning nodig, dat zijn 391.000 kinderen in 2012. Die extra ondersteuning varieert van tijdelijke, gerichte ondersteuning tot structurele ondersteuning. Ongeveer 6% van de schoolkinderen

heeft zoveel ondersteuning nodig dat zij - het zijn er 91.000[1] - een indicatie hebben voor het speciaal (basis)onderwijs, waar gespecialiseerd onderwijspersoneel en aangepaste leermiddelen voorhanden zijn.

2.1 Wat houdt passend onderwijs in?

2.2 Hoeveel leerlingen hebben extra ondersteuningsbehoefte?

Passend onderwijs, dat in augustus 2014 ingaat, moet ervoor zorgen dat kinderen met een extra ondersteuningsbehoefte zich ontwikkelen naar hun mogelijkheden, maar dan zoveel mogelijk binnen het reguliere basisonderwijs. Om dit te bereiken, wordt onder andere:

- de landelijke indicatiestelling voor de toegang tot het speciaal onderwijs afgeschaft;
- de bekostiging van de ondersteuning aangepast - het geld is dan, anders dan nu, niet meer gekoppeld aan leerlingen met een indicatie (voor speciaal onderwijs of voor leerlinggebonden financiering);
- een zorgplicht voor scholen ingevoerd: als ouders een leerling met een extra ondersteuningsbehoefte aanmelden op een school, moet de school ze helpen een geschikte plaats te vinden - ook als dat niet bij henzelf op school is.

**Onderzoeksvragen**

Wij hebben dit onderzoek uitgevoerd op verzoek van de staatssecretaris van OCW, die zijn verzoek baseerde op een motie van de Eerste Kamer. De Eerste Kamer wilde een onderzoek naar de vraag of de structurele bekostiging van het basisonderwijs afdoende is om passend onderwijs op een verantwoorde manier in te voeren (motie-Linthorst c.s., 2 oktober 2012). Aanleiding waren signalen uit de onderwijspraktijk dat de structurele bekostiging in het basisonderwijs niet meer toereikend zou zijn. De motie verwoordt de zorg van de Eerste Kamer dat dit een belemmering kan vormen voor passend onderwijs.

Wij onderzochten ten eerste in hoeverre het basisscholen lukt een evenwicht te realiseren tussen inkomsten enerzijds en taken, mensen en tijd anderzijds. Waar dat hen niet lukt, keken we naar de oorzaken daarvan. We richtten ons voor de financiering op de periode 2008-2011 (en soms 2012, voor zover daarover cijfers beschikbaar waren) en hebben geprobeerd zoveel mogelijk aan te geven welke financiële ontwikkeling we de komende jaren verwachten. Het oordeel of de structurele bekostiging - de lumpsum die het basisonderwijs jaarlijks ontvangt - toereikend is, is aan parlement en kabinet. Wij leveren zoveel mogelijk materiaal aan wat voor het antwoord op die vraag gebruikt kan worden. In dit onderzoek hebben we overigens de bekostigingssystematiek als zodanig als een gegeven beschouwd, en dus niet beoordeeld. Het onderwerp ‘onderwijshuisvesting’ konden we in dit onderzoek niet uitgebreid behandelen, maar we besteden daar in een afzonderlijk onderzoek nog aandacht aan: het onderwerp staat op ons werkprogramma.

Ons onderzoek ging, ten tweede, over de weg die schoolbesturen en basisscholen afleggen om passend onderwijs vanaf 1 augustus 2014 mogelijk te maken. We hebben in beeld gebracht hoe het veld nu met leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte omgaat, om van daaruit een doorkijkje te geven naar de toekomst. We gaan niet alleen in op de vraag of geld een belemmerende factor zou kunnen zijn, maar we kijken

1 Tot deze groep horen ook de kinderen die met behulp van leerlinggebonden financiering (lgf), ook wel ‘rugzakje’ genoemd, in het reguliere basisonderwijs kunnen blijven. Dit zijn ongeveer 17.000 leerlingen.

breder: om passend onderwijs goed te laten slagen is namelijk meer nodig dan alleen (voldoende) geld.

**Aanpak onderzoek: verhalen achter de landelijke cijfers**

Het Ministerie van OCW laat regelmatig onderzoek doen om na te gaan of het goed gaat met het basisonderwijs. In deze onderzoeken wordt vaak gekeken naar landelijke cijfers. Deze onderzoeken laten geen verontrustende ontwikkelingen zien. Financiële indicatoren als solvabiliteit en liquiditeit, maar ook de gemiddelde groepsgrootte en de scores op de Cito-toets wijzen niet direct op een groot probleem.
Maar op het niveau van individuele besturen, scholen en groepen, zijn de ontwikkelingen verontrustender. Dan blijken de afwijkingen van het gemiddelde: waar nog ‘vlees op de botten’ is, maar ook waar de grenzen in zicht komen. De verschillen tussen scholen zijn groot, als het gaat om kenmerken van het personeel, leerlingen, omvang van de school en krimp of groei van leerlingaantallen, organisatie van de zorg, financiële situatie en keuzes van het bestuur.

5.1 Aanpak onderzoek

Dit onderzoek laat beide niveaus zien: de landelijke cijfers, dus het ‘macrobeeld’, maar ook de omstandigheden waaronder scholen dagelijks uitvoering geven aan het onderwijsbeleid: het ‘microbeeld’.

## Financiële situatie in het basisonderwijs

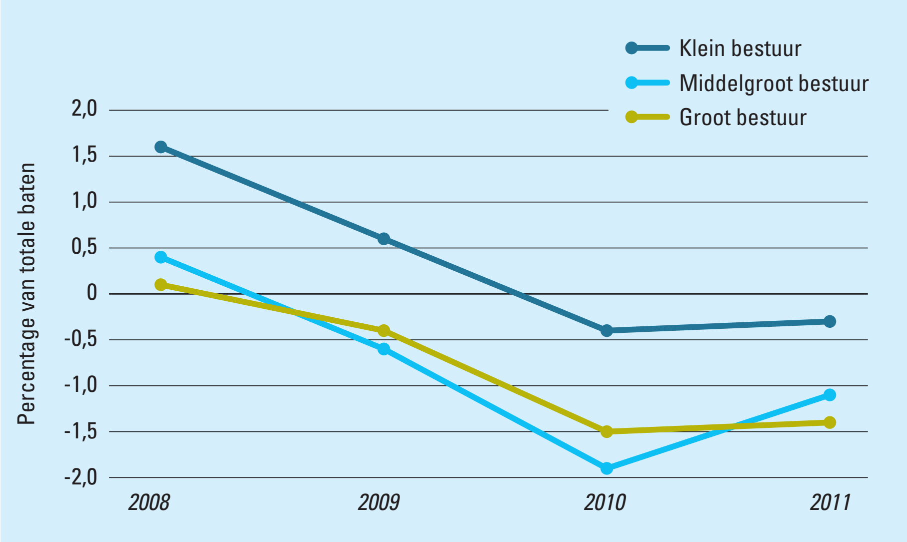
In de afgelopen jaren zijn schoolbesturen en scholen in het basisonderwijs financieel krapper in hun jas komen te zitten. De financiële fitheid van de sector neemt af en dat kan, als het doorzet, ertoe leiden dat het moeilijker wordt de prestaties te leveren die verwacht worden, zoals het verzorgen van passend onderwijs.



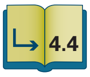

**Uitgaven al enkele jaren hoger dan ontvangsten**

Het basisonderwijs ontvangt zijn financiële middelen voor 90% van het Ministerie van OCW, voor de overige 10% van andere overheden en van derden (onder meer ouders). Al enkele jaren geeft de sector meer geld uit dan er binnenkomt. In 2009 was het tekort € 34 miljoen, in 2010 € 126 miljoen en in 2011 € 101 miljoen. De rentabiliteit - het kengetal dat weergeeft in hoeverre uitgaven en ontvangsten met elkaar in evenwicht zijn - was in 2009 negatief (-0,4% voor het basisonderwijs), in 2010 daalde dat verder (naar -1,5%) en in 2011 steeg het kengetal iets, maar was het nog steeds negatief: -1,2%.

Figuur 1 Rentabiliteit basisonderwijs 2008-2011



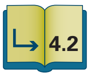

Door de financiële tekorten teren schoolbesturen in op hun financiële buffers voor onvoorziene uitgaven. Dergelijke buffers zijn noodzakelijk, maar hoe hoog de buffer moet zijn is voor elk schoolbestuur anders: dat hangt af van de kenmerken van het bestuur en van de scholen binnen dat bestuur. In 2008 had de sector als geheel nog een buffer van € 1,6 miljard: die was toen ruimer dan nodig, gezien de financiële risico's in het basisonderwijs. In 2011 was die afgenomen tot € 1,1 miljard.




Hoe is de financiële positie van schoolbesturen in het basisonderwijs?

Als de buffer sectorbreed in dit tempo blijft afnemen, komen naar alle waarschijnlijkheid vele besturen al binnen enkele jaren in de problemen. Een algemene ondergrens voor de buffer is overigens niet te geven, geeft de Inspectie van het Onderwijs aan, omdat die te veel afhangt van specifieke situaties.
Het aantal schoolbesturen zonder buffer of met een negatieve buffer neemt de laatste jaren wel toe. In totaal 19% van alle schoolbesturen in het basisonderwijs had in 2011 een negatieve buffer. Deze financiële kengetallen over het basisonderwijs geven wat ons betreft aanleiding tot waakzaamheid.

Kijken we preciezer naar de ontvangsten en de uitgaven van het basisonderwijs, dan valt op:




Hoe ontwikkelen de ontvangsten en uitgaven van het basisonderwijs zich?.

1. Sinds 2010 nemen de ontvangsten af. In 2010 ontvingen scholen in totaal ruim € 7,9 miljard, in 2011 was dat € 7,8 miljard.[2] Het totaalbedrag over 2012 is nog niet bekend, maar de rijksbijdrage was wel lager dan in 2011. De rijksbijdrage daalt doordat sinds 2009 de leerlingaantallen dalen, en die bepalen voor een belangrijk deel de hoogte van de rijksbijdrage. In 2010 was de rijksbijdrage overigens ondanks de daling van het aantal leerlingen hoger dan in 2009, dankzij extra geld vanuit het Actieplan leerkracht voor de bekostiging van onderwijspersoneel. Van de twee andere geldstromen die bij het basisonderwijs binnenkomen, daalt de geldstroom van 'andere overheden' ook - onder meer doordat gemeenten bezuinigen op het geld dat zij aan onderwijs uitgeven. De geldstroom van 'derden' nam in 2011 nog licht toe, maar die maakt de daling van de beide andere geldstromen niet goed.

2 De cijfers zijn inclusief speciaal basisonderwijs, want in het cijfermateriaal waren regulier en speciaal basisonderwijs niet te onderscheiden.

2. De uitgaven dalen ook, maar minder snel dan de ontvangsten, wat uiteindelijk leidt tot tekorten. Uit financieel oogpunt is dat zorgwekkend; schoolbesturen reageren vertraagd op het gegeven dat de leerlingaantallen dalen en het basisonderwijs dus moet afslanken.
De uitgavenposten in het basisonderwijs zijn personeel (ongeveer 82% van de uitgaven) en materiële voorzieningen zoals leermiddelen, gebouwonderhoud, energie en schoonmaak (de overige 18%). De personele uitgaven daalden tot 2010 langzamer dan de leerlingaantallen, en sinds 2010 sneller. Sinds dat jaar laat de sector dus kennelijk de personeelsomvang 'meekrimpen' met de leerlingaantallen, maar het is de vraag of dat snel genoeg gaat. In het basisonderwijs werkten in 2011 een kleine 18.000 fte's (bijna 18%) méér dan betaald konden worden uit de rijksbijdrage. Zij zijn ofwel betaald uit de 10% inkomsten die het basisonderwijs krijgt van andere overheden of derden, ofwel uit de financiële buffers die de schoolbesturen zelf nog hadden. De geldstroom van andere overheden en van derden is overigens deels incidenteel en kan dus ook wegvallen. Dit is niet ondenkbaar: gemeenten bezuinigen op gelden die in het verleden aan het onderwijs ten goede kwamen, omdat ook zij met minder geld moeten rondkomen. We wijzen gemeenten erop dat het juist in het huidige tijdsgewricht riskant zou zijn, de verstrekking van financiële middelen aan het basisonderwijs al te plotseling stop te zetten. We hopen dat gemeenten daar zorgvuldig mee om gaan en vooral dat zij iedere situatie op zich bekijken.

2.1 Hoe ontwikkelt het personeels-bestand zich?.

4.4 Hoe is de financiële positie van schoolbesturen in het basisonderwijs?

We hoorden van schoolbestuurders dat het vertraagd aanpassen van de personele uitgaven aan de dalende inkomsten voor een deel bewust is: er zijn schoolbesturen die medewerkers die eigenlijk 'boventallig' zijn (gelet op het leerlingaantal), langer in dienst houden omdat zij dat voor de kwaliteit van het onderwijs wenselijk vinden en/of omdat deze medewerkers toch over enkele jaren met pensioen gaan, en er nog buffers zijn waaruit de hogere uitgaven betaald kunnen worden.
Overigens blijkt soms ook tekortschietende financiële deskundigheid een verklaring voor de vertraging in het aanpassen van de uitgaven aan de lagere ontvangsten. De materiële uitgaven blijven al enkele jaren ongeveer gelijk op € 1,5 miljard, en deze uitgaven zijn ook al jaren hoger dan de component voor materiële instandhouding in de lumpsum.

2.3 Hoe flexibel is de onderwijs-cao?

3. De ontvangsten in het basisonderwijs zijn - bij dalende leerlingaantallen - 'variabeler' dan de uitgaven: een daling in het aantal leerlingen op de jaarlijkse teldatum van 1 oktober, leidt het schooljaar erna tot een lagere rijksbijdrage. Schoolbesturen kunnen hun uitgaven echter minder makkelijk van jaar op jaar aanpassen. Waar de ontvangsten lineair dalen, dalen de uitgaven meer schoksgewijs. Dat is duidelijk terug te zien in uitgaven die gerelateerd zijn aan het schoolgebouw: leegstaande lokalen zijn niet zomaar af te stoten en er zijn niet altijd nieuwe huurders voor te vinden die kunnen delen in de kosten. Hoewel scholen bij teruglopende leerlingaantallen minder lokalen nodig hebben, blijven die lokalen besturen nog wel geld kosten. De uitgaven dalen ook minder snel dan de ontvangsten doordat de onderwijs-cao tamelijk rigide is: een ontslag kost vrij veel tijd en brengt financiële risico's met zich mee.
De onderwijs-cao en het ontslag- of werkgelegenheidsbeleid waarin schoolbesturen die vertalen, pakken gunstiger uit voor leraren die al in het basisonderwijs werken dan voor jonge leraren die in het basisonderwijs aan de slag willen. De positie van 'duurder' personeel is in het basisonderwijs in de praktijk beter beschermd dan die van 'goedkoper' personeel.

4.3 Welke structurele mee- en tegenvallers waren er de laatste jaren in het basisonderwijs?

*Afgelopen jaren meer structurele tegenvallers dan meevallers*

We zijn nagegaan welke aanpassingen in de structurele bekostiging het Ministerie van OCW de afgelopen jaren heeft doorgevoerd en of die voor het basisonderwijs mee- of tegenvallers betekenen. Onze conclusie luidt dat de structurele tegenvallers de afgelopen jaren zwaarder wogen dan de structurele meevallers. De structurele tegenvallers bestaan vaak uit personele kosten die hoger zijn dan de tegemoetkoming in de kosten van het Ministerie van OCW. We merken hierbij op dat tegenvallers in de personele kosten zwaarder wegen naarmate er meer personeel in dienst is. Schoolbesturen kiezen er soms zelf voor om boventallig personeel langer in dienst te houden en hebben daardoor ook meer last van deze tegenvallers.

## Evaluatie van toereikendheid van lumpsumbekostiging

De lumpsum bestaat uit twee hoofdcomponenten: materieel en personeel. In 2006 is besloten dat elke vijf jaar zou worden geëvalueerd of de programma's van eisen die aan de component 'materieel' in de lumpsum ten grondslag liggen, nog wel een goede basis zijn voor het bepalen van de hoogte van die component. Voor de component 'personeel' is een dergelijke afspraak niet gemaakt. Die component is destijds gebaseerd op de formatie voor het schooljaar 2004-2005, waarbij werd aangetekend dat de personele bekostiging gebaseerd is op een formatieomvang die gegeven het aantal leerlingen, toereikend zou moeten zijn voor een school in normale omstandigheden. We weten, zoals gezegd, dat in het basisonderwijs beduidend meer personeel werkt dan op grond van de personele gelden in de lumpsum betaald kan worden (in 2011 bijna 18%). Dit personeel wordt betaald uit andere geldstromen die schoolbesturen binnenkrijgen, bijvoorbeeld van gemeenten. Hier staan extra taken tegenover, die het basisonderwijs moet uitvoeren. Het is niet duidelijk of deze extra taken de extra fte's volledig verklaren, of dat deze extra fte's ook nodig zijn om de basistaken uit te voeren. Voor 'materieel' is in 2006 voor het laatst bekeken of de grondslagen nog wel kloppen: in een evaluatie van de programma's van eisen. De conclusie was toen dat er aanleiding was die grondslag aan te passen. Het toenmalige kabinet was demissionair en het liet besluitvorming over de aanpassing over aan het volgende kabinet, dat vervolgens geen aanpassing doorvoerde. Wel zijn jaarlijks prijsindexeringen uitgevoerd. In 2011 zijn de programma's van eisen niet geëvalueerd, maar kregen onderzoekers alleen de opdracht de uitgaven aan verschillende materieelposten te vergelijken met de bedragen die voor die posten in de lumpsum verrekend zaten. In ons onderzoek hebben wij dat ook gedaan. Zowel uit het onderzoek uit 2011, als uit ons onderzoek blijkt dat het basisonderwijs aan sommige posten meer uitgeeft dan in de lumpsum zat en aan andere posten minder. Die constatering geeft een indicatie voor waar krapte of overschot zou kan zitten, maar zegt weinig over wat er 'nodig' is; daar waren de vijfjaarlijkse evaluaties van de programma's van eisen voor bedoeld. En de eerste daarvan – in 2011 - is niet uitgevoerd.

## Personele situatie in het basisonderwijs

Ook in de personele situatie op basisscholen zien wij een aantal zorgwekkende ontwikkelingen in het evenwicht tussen:

- middelen en mensen. De formatieve puzzels zijn voor schoolleiders vaak moeilijk en ze worden geleidelijk moeilijker;
- taken en tijd. Het Rijk verwacht van het basisonderwijs dat het een aantal taken uitvoert, waarvoor het scholen, ondanks goede wil, in de praktijk soms eenvoudigweg aan tijd ontbreekt;
- taken en mensen. De opleiding en ondersteuning van leraren zijn vaak niet voldoende voor het verder ontwikkelen van de vaardigheden die nodig zijn om aan de leerbehoefte van alle leerlingen tegemoet te komen.

Hieronder lichten we die ontwikkelingen toe.

*Middelen en mensen: de formatieve puzzels worden moeilijker*
De financiële ruimte waardoor het basisonderwijs de mogelijkheid had om niet meteen op de leerlingkrimp te reageren, wordt minder. De komende jaren moet er meer personeel afvloeien. In de afgelopen jaren is in het onderwijs meer bezuinigd op intern begeleiders, remedial teachers en onderwijs- en klassenassistenten dan op de leraren. De hoeveelheid 'extra handen' om leraren te ondersteunen, neemt dus af.




Schoolleiders kunnen hun krappere formatie steeds moeilijker goed verdelen over de leerlingengroepen. Afnemende leerlingaantallen betekent meestal niet meteen minder groepen en dus minder leraren.
Bovendien heeft het personeel in het basisonderwijs een aantal kenmerken waardoor de formatieve puzzels voor schoolleiders lastiger worden:

- het ziekteverzuim was al hoog en is in de afgelopen jaren toegenomen tot 6,5% in 2011 voor leraren en 7,1% voor onderwijsondersteunend personeel;
- het aandeel parttimers is hoog, en neemt de afgelopen jaren toe. In 2011 was nog 42% van de leraren voor meer dan 0,8 fte in dienst;
- de gemiddelde leeftijd van het personeel steeg van 43,1 in 2008 naar 43,8 in 2011, en meer oudere leerkrachten nemen BAPO-verlof op (de regeling Bevordering Arbeidsparticipatie Ouderen).

**Voorbeeld van een formatieve puzzel: een school met 308 leerlingen op teldatum 1 oktober 2011**

Het aantal met de lumpsum bekostigde fte's voor schooljaar 2011-2012 is 16,3. Het aantal werkzame fte's is 21,8. Dat is 18,7 fte aan leerkrachten, 1,4 fte aan onderwijsondersteunend personeel en 1,7 fte voor de directie. Van de fte's voor leerkrachten zijn er ongeveer 2 bestemd voor de functie van interne begeleider, vakleerkracht gym en ICT-coördinatie.

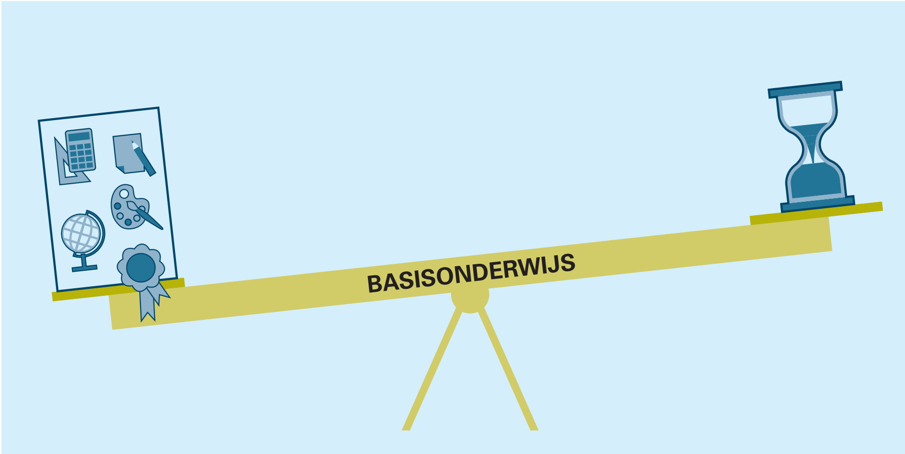
Het leerlingaantal op deze school is de afgelopen jaren stabiel. Er is een wachtlijst, omdat er niet meer leerlingen in het gebouw passen. Er zijn in het schooljaar 2011-2012 13 groepen van 21 tot 28 leerlingen.

De school heeft vrij veel leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte. In één groep geeft de leerkracht zelfs op vijf niveaus onderwijs. De eindopbrengsten van de school wisselen sterk van jaar tot jaar. De school wil graag investeren in beter onderwijs, maar heeft geen geld voor extra personeel. In groep 3 zou de directeur bijvoorbeeld graag extra handen in de klas willen hebben in de vorm van een onderwijsassistent: “Dat wordt nu opgelost met stagiairs van de Pabo, maar als die straks weggaan blijft de leerkracht alleen over voor een groep van 28 leerlingen, van wie er twee autistisch zijn en twee dyslectisch. De juf is een stevige dame, maar vraagt zich echt af of ze dat wel redt in haar eentje. Als passend onderwijs wordt ingevoerd, is de kans groot dat de diversiteit in de klas nog verder toeneemt.” De directeur zal zelf meer voor de klas moeten of andere creatieve oplossingen moeten bedenken. De school wil ICT inzetten om de werkdruk van leraren te verlagen. Bij het kiezen van een nieuwe lesmethode is ICT dan ook nadrukkelijk een selectiecriterium. De school verwacht leertijd te winnen als een deel van de leerlingen via de computer zelfstandig de lesstof verwerkt. Dat geeft de leraar meer ruimte voor gedifferentieerde instructie aan andere leerlingen. Voorbeeld van een formatieve puzzel: een school met 308 leerlingen op teldatum
1 oktober 2011

*Taken en tijd: leraren ervaren conflict*

1.4 Zijn eisen aan leeropbrengsten en passend onderwijs te verenigen?

Leraren zijn de spil van het onderwijs; zij leveren de belangrijkste bijdrage aan de kwaliteit van het onderwijs. Uit de gesprekken die we hebben gevoerd op scholen blijkt dat, doordat er minder handen in en om de klas komen, het voor leraren lastiger is om tegemoet te komen aan de leerbehoefte van alle leerlingen. Dit probleem wordt groter naarmate er meer leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte in de klas zitten. Uit ons onderzoek blijkt namelijk dat niet zozeer de grootte van de groep, maar vooral de samenstelling van de groep doorslaggevend is voor wat een leraar aankan in de praktijk. Dit is opvallend, omdat de bekostiging plaatsvindt op basis van groepsgrootte. Van de leraar wordt verwacht dat deze het onderwijs afstemt op de specifieke leerbehoefte van de leerling. Hoe meer kinderen met specifieke leerbehoeften in de klas, hoe meer tijd dit van de leraar vergt. Leerlingen die veel tijd van de leraar vragen, zijn vaker leerlingen met een lage intelligentie of met een specifiek leerprobleem die onderwijs krijgen op een lager niveau dan de rest van de klas (leerlingen met een eigen leerlijn), maar ook leerlingen die hoogbegaafd zijn of leerlingen met gedragsproblemen. Leraren van groepen waarin veel van dergelijke leerlingen zitten, vinden dat ze onvoldoende recht kunnen doen aan de specifieke leerbehoefte van alle leerlingen. In het toezicht op de kwaliteit van het onderwijs spelen leerprestaties in taal en rekenen een dominante rol. Scholen zijn verplicht om de prestaties van hun leerlingen te meten; dat gebeurt meestal door de Cito-toets. Leerlingen met een specifieke leerbehoefte halen gemiddeld minder goede scores op taal en rekenen en beïnvloeden daarmee de prestaties van de school in negatieve zin. In het toezicht is er geen waarderingskader voor de inspanningen die scholen leveren voor de leerlingen




die extra onderwijstijd en ondersteuning krijgen. Daardoor worden de resultaten van dit werk, bijvoorbeeld als een leerling zich weliswaar binnen zijn mogelijkheden ontwikkelt, maar die ontwikkeling niet leidt tot een substantieel hogere Cito-score, niet meegewogen in het oordeel over de kwaliteit van de school. Voor leraren levert dit een dilemma op: moeten ze hun tijd vooral besteden aan de leerlingen die bijdragen aan goede Cito-scores, of aan de leerlingen die extra aandacht nodig hebben maar waarschijnlijk geen substantieel hogere Cito-score zullen halen?

Het Ministerie van OCW heeft als doel gesteld dat de score van de Cito-eindtoets tussen 2010 en 2015 omhoog gaat. Scholen zijn daarom verplicht om opbrengstgericht te werken. In het toezicht zijn hier indicatoren voor opgenomen. Opbrengstgericht werken is gericht op het maximaliseren van leeropbrengsten door planmatig en resultaatgericht onderwijs. De werkwijze brengt voor leraren het nodige papierwerk met zich mee. Planmatig werken vereist namelijk dat alle stappen van het onderwijsproces per groep leerlingen worden vastgelegd: wat wil de leraar met de groep bereiken, wat gaat de leraar daarvoor doen, wat zijn de resultaten en moeten de doelen of de werkwijze eventueel worden bijgesteld? Hoewel leraren de voordelen van deze werkwijze zien, kost het ze veel tijd. Deze taak komt boven op bijvoorbeeld de handelingsplannen die ze moeten opstellen voor kinderen met een structurele extra ondersteuningsbehoefte en op de standaardregistraties in het leerlingvolgsysteem.

*Taken en mensen: opleiding en ondersteuning leraren vaak niet voldoende*

Het Ministerie van OCW hecht aan verdere professionalisering van leraren. Belangrijke vaardigheden die ze verder moeten ontwikkelen zijn het opbrengstgericht werken en het kunnen omgaan met verschillende leerbehoeften van leerlingen. De Inspectie van het Onderwijs oordeelt dat het grootste deel van de leraren de vaardigheden die hiervoor nodig zijn, nog onvoldoende beheerst. De leraren die wij spraken hebben behoefte aan praktijkgerichte scholing of aan ondersteuning om deze vaardigheden verder te ontwikkelen. Echter, nu volgen leraren vaak alleen verplichte teamscholing, en dus geen maatwerk. Ze hebben onvoldoende tijd om naast de teamscholing en naast het dagelijks werk een opleiding of training te volgen. Bovendien bereiden pabo's leraren nog onvoldoende voor op het omgaan met leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte.




Ondersteuning van leraren kan ook door de inzet van personen met ervaring of specifieke deskundigheid. Deze ondersteuning is slechts beperkt beschikbaar: scholen hebben bezuinigd op de uren voor interne begeleiding en remedial teachers. Uit ons onderzoek blijkt ook dat binnen de beschikbare uren de intern begeleider vaak niet toekomt aan het ondersteunen van leraren in de klas. Zijn of haar tijd gaat vooral op aan coördinerende en administratieve taken. Om deskundigheid van buiten de school in te schakelen, moet vaak een lange aanvraagprocedure worden doorlopen of geldt dat de inzet ervan gebonden is aan een beperkt aantal uren per school.

## Op weg naar passend onderwijs

De hiervoor geschetste situatie van basisscholen op het terrein van financiën en personeel, is volgens ons geen ideale uitgangspositie voor een succesvolle invoering van passend onderwijs. Dit is vaker het geval bij onderwijsvernieuwingen, constateerde de commissie parlementair onderzoek onderwijsvernieuwingen - de commissie-Dijsselbloem - in 2008. Het onderwijsveld moest vernieuwingen in de jaren negentig van de vorige eeuw, waar dat onderzoek over ging, vaak onder grote tijdsdruk in de praktijk brengen. En budgetbeheersing was een belangrijke drijfveer. Zowel in het proces van beleidsvorming als bij de implementatie moesten onderwijskundige argumenten nogal eens wijken voor begrotingsdiscipline.
Wij zien drie belangrijke punten die op korte termijn aandacht vragen van de gezamenlijke schoolbesturen binnen de samenwerkingsverbanden om passend onderwijs succesvol in te voeren:

- Ruimte voor onderwijsinhoudelijke afwegingen;
- Toerusting van leraren;
- Draagvlak op scholen voor passend onderwijs.

Daarnaast zien wij in het beleid van het Ministerie van OCW een aspect dat relevant is voor de invoering van passend onderwijs: de dominante rol van de leeropbrengsten voor taal en rekenen in het toezicht. We lichten deze vier punten hieronder toe.

*Ruimte voor onderwijsinhoudelijke afwegingen*
In de context van financiële krapte is het voor schoolleiders lastig om de personele bezetting rond te krijgen. De omvang en de samenstelling van het personeelsbestand bepalen in sterke mate de ruimte om keuzes te kunnen maken. Onderwijsinhoudelijk kan een school meer uren voor interne begeleiding willen inzetten, een zware groep willen verdelen over twee leraren of een medewerker aanstellen die tijd heeft om met leerlingen extra te oefenen, maar de financiële situatie laat dergelijke maatregelen vaak




niet toe. We zien dat schoolbesturen die nu nog boventallig personeel in dienst hebben, dat de komende jaren moeilijk kunnen volhouden. Dit zal onvermijdelijk resulteren in het laten afvloeien van nog meer personeel. Dan wordt het nog lastiger om de personele bezetting rond te krijgen en is er minder ruimte om keuzes te maken vanuit onderwijsinhoudelijke argumenten. Scholen vinden het afnemend onderwijspersoneel een bedreiging voor het succes van passend onderwijs. Juist omdat scholen verwachten dat er met passend onderwijs meer leerlingen in de groep komen waarvoor tijd en specifieke aandacht nodig is.

De nieuwe bekostigingssystematiek van passend onderwijs biedt overigens wel ruimte om het probleem van de personele bezetting te verlichten. Het biedt samenwerkingsverbanden namelijk de mogelijkheid om de middelen voor ondersteuning gerichter in te zetten dan ze nu kunnen. Samenwerkingsverbanden kunnen besluiten om meer uren voor de intern begeleider of voor de inhuur van externe deskundigen beschikbaar te stellen. Dat is wel afhankelijk van de financiële uitgangspositie van het samenwerkingsverband na invoering van de nieuwe bekostigingssystematiek in 2015. Ongeveer de helft van de samenwerkingsverbanden krijgt namelijk de komende jaren te maken met teruglopende inkomsten. De mate waarin verschilt, maar het is wel duidelijk dat de grootste terugloop plaatsvindt bij zo'n 12% van alle samenwerkingsverbanden. De scholen binnen deze samenwerkingsverbanden zullen minder financiële ruimte hebben om te investeren in de voorzieningen voor de uitvoering van passend onderwijs. Van iedere school wordt namelijk verwacht dat zij de zogenoemde basisondersteuning levert. Hiertoe behoort onder andere dat de school een beleid heeft (en kan uitvoeren) voor dyslexie, dyscalculie en het omgaan met gedragsproblemen.

1.3 Hoe worden ondersteuningsmiddelen verdeeld in het basisonderwijs?

Aan de andere kant gaat de helft van de samenwerkingsverbanden er de komende jaren in meer of mindere mate financieel op vooruit. Daardoor hebben zij juist meer mogelijkheden om ondersteuning vorm te geven.

*Toerusting van de leraren*

Het Ministerie van OCW vindt verdere opleiding van leraren een belangrijke randvoorwaarde voor de succesvolle invoering van passend onderwijs. Leraren bevestigen dat zij vaardigheden moeten ontwikkelen voor het omgaan met leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben. Zoals eerder gezegd, blijkt er in de praktijk vaak onvoldoende geld en tijd te zijn voor scholing van leraren. Met de terugloop van personeel lijkt het niet waarschijnlijk dat hierin snel verbetering komt en we zien dat als een risico voor de invoering van passend onderwijs. De commissie-Dijsselbloem benoemde dit punt ook: de didactische veranderingen die indertijd samengingen met de onderwijs-

vernieuwingen vroegen om grootschalige bijscholing en nieuwe voorzieningen, maar daarin was volgens de commissie volstrekt onvoldoende voorzien.
Behalve via scholing kan een leraar ook op andere manieren voorbereid worden op passend onderwijs. Leraren geven zelf aan vooral behoefte te hebben aan praktische ondersteuning bij het omgaan met leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte. De intern begeleider en gespecialiseerde externe deskundigen leveren hieraan in de praktijk vaak een bijdrage. Beide vormen van ondersteuning verlopen momenteel echter niet optimaal: er zijn minder uren voor interne begeleiding beschikbaar dan voorheen en de adviezen van externe deskundigen sluiten volgens leraren niet altijd aan bij de dagelijkse gang van zaken in de klas. Scholen zetten stappen om op andere manieren te werken aan het vergroten van de professionaliteit van leraren. Ze investeren in collegiale consultatie, intervisie en coaching on the job.

2.2 Zijn leraren voldoende toegerust?

*Het draagvlak op scholen voor passend onderwijs*

In de voorbereiding op passend onderwijs zijn de samenwerkingsverbanden tot nog toe sterk gericht op de organisatorische inrichting ervan en op de formele oprichting van het samenwerkingsverband. Een aantal belangrijke beslissingen moeten ze nog nemen. Bijvoorbeeld over de verdeling van de middelen en over de inrichting van de ondersteuning.
Hoe de organisatie van de onderwijsondersteuning er uiteindelijk uit zal zien, is nog onduidelijk. Dit leidt tot onzekerheid bij scholen. Sommige scholen vrezen met passend onderwijs goed functionerende ondersteuningsvoorzieningen te verliezen. Daarnaast maken leraren zich zorgen dat er meer leerlingen op school zullen blijven die extra ondersteuning nodig hebben, terwijl de extra handen in en om de klas verdwijnen. De lange periode van onzekerheid draagt niet bij aan het draagvlak onder de mensen die straks passend onderwijs moeten uitvoeren.

1.1 Wat houdt passend onderwijs in?

*Dominante rol leeropbrengsten in het toezicht*

Eerder constateerden we al dat de leeropbrengsten van de vakken taal en rekenen een dominante rol spelen in het beoordelen van de kwaliteit van het onderwijs op een school. Daardoor ervaren scholen een spanningsveld tussen het investeren in leerlingen met een specifieke leerbehoefte en het maximaliseren van de leeropbrengsten van alle leerlingen. Wij verwachten dat deze spanning met de komst van passend onderwijs toeneemt. Dit zal in ieder geval gelden in de samenwerkingsverbanden die veel leerlingen hebben in het speciaal (basis)onderwijs. Daar zullen namelijk minder mogelijkheden zijn om leerlingen te verwijzen waardoor de reguliere basisscholen meer leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte moeten opvangen.

1.4 Zijn eisen aan leeropbrengsten en passend onderwijs te verenigen?

Scholen verwachten dat, naarmate zij meer leerlingen opvangen die extra ondersteuning nodig hebben, de gemiddelde prestaties in taal en rekenen verder achteruit gaan. Doordat de Inspectie van het Onderwijs het oordeel over de school voornamelijk baseert op de leeropbrengsten op deze vakken, menen scholen dat hun inspanningen op andere terreinen onvoldoende worden meegewogen in het toezicht. De inspectie houdt overigens wel rekening met de leerlingpopulatie bij het beoordelen van de leeropbrengsten, maar scholen vinden dat de criteria die de inspectie hierbij gebruikt onvoldoende recht doen aan de omvang en zorgzwaarte van de groep leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte op hun school.

Passend onderwijs zou er dus toe kunnen leiden dat de kwaliteit van het onderwijs, gemeten volgens de huidige methode, op een deel van de scholen omlaag gaat. Het kan er ook toe leiden dat scholen leerlingen niet aannemen als zij verwachten dat die de leeropbrengsten van de school negatief zullen beïnvloeden, met als argument dat zij niet kunnen voorzien in de ondersteuning die de leerling nodig heeft. De zorgplicht, die op 1 augustus 2014 wordt ingevoerd, brengt met zich mee dat de school in dat geval een andere school moet zien te vinden binnen het samenwerkingsverband die wel een passend aanbod kan doen. Het risico bestaat dat er geen school gevonden wordt die dit wel kan bieden en dat daardoor kinderen thuis komen te zitten.

## Hoofdconclusie en aanbevelingen

*Hoofdconclusie*

De financiële positie van het basisonderwijs in Nederland is de afgelopen jaren kwetsbaarder geworden en die verbetert de komende jaren naar verwachting niet. De financiële en personele voorwaarden voor de invoering van passend onderwijs zijn daardoor niet ideaal. Om te borgen dat het basisonderwijs de invoering van passend onderwijs kan behappen, is grote alertheid van de minister van OCW en van alle betrokkenen in het onderwijsveld meer dan welkom. De wankele verhouding tussen mensen, middelen, taken en tijd in het basisonderwijs vormt een risico voor een succesvolle inpassing van passend onderwijs. Dit zou bovendien de kansen die passend onderwijs biedt op betere ondersteuning van leerlingen in de weg kunnen staan.

De schoolbesturen in het basisonderwijs doen er goed aan vroegtijdig te anticiperen op de nieuwe budgettaire en onderwijsinhoudelijke verantwoordelijkheid die passend onderwijs met zich meebrengt. De beperkte flexibiliteit in de financiële bedrijfsvoering van de scholen vraagt om een sterke oriëntatie van de schoolbesturen op de middellange termijn.

De minister van OCW doet er verstandig aan de invoering van passend onderwijs te beschouwen in samenhang met het brede takenpakket van het onderwijs en de wijze van bekostiging, het parlement tijdig op de hoogte te houden van de voortgang van de invoering van passend onderwijs en zicht te houden op bijzondere kwetsbaarheden.

*Aanbevelingen*

Schoolbesturen zijn verantwoordelijk voor het onderwijs en de kwaliteit ervan op scholen. Ook zijn zij verantwoordelijk voor effectieve en verantwoorde inzet van de beschikbaar gestelde middelen. De minister is verantwoordelijk voor een basisonderwijsstelsel dat de onderwijsdoelen voor alle leerlingen kan realiseren. De minister financiert, stimuleert en regisseert hiertoe de schoolbesturen. De Inspectie van het Onderwijs houdt namens de minister toezicht op de kwaliteit van het onderwijs. Gezien deze onderscheiden verantwoordelijkheden binnen het onderwijsstelsel, doen wij de volgende aanbevelingen.

Vanuit hun verantwoordelijkheid voor het functioneren van het onderwijsstelsel, bevelen we de bewindspersonen van OCW het volgende aan:

- Ga na of de ambities voor het basisonderwijs nog in balans zijn met de beschikbare mensen, middelen en tijd. Is dat niet meer zo, dat moet de balans worden hersteld: aan de ene kant van de balans kan dit door extra geld of een andere verdeling van beschikbare middelen, door meer (deskundig) personeel, en/of door meer tijd.

Herstel van evenwicht kan echter ook door in te grijpen aan de andere kant van de balans, namelijk die van de taken die scholen moeten uitvoeren. Voor het onderdeel ‘geld’ in de balans brengt deze exercitie met zich mee, dat het ministerie de structurele bekostiging van het basisonderwijs (en daarbinnen de materiële en personele componenten) zou moeten evalueren zoals bij de invoering van de lumpsumsystematiek is toegezegd. Betrek daarbij de vraag of voor de normatieve formatie, de gegevens ‘niveauverschil’ of ‘gevraagde differentiatie’, een rol moeten spelen naast of in plaats van het gegeven ‘groepsgrootte’, dat nu belangrijk is voor de omvang van de normatieve formatie. Besteed ook aandacht aan de vraag of in de bekostiging een voorziening zou moeten worden getroffen voor het feit dat - bij dalende leerlingaantallen - de uitgaven in het basisonderwijs schoksgewijs dalen, terwijl de ontvangsten lineair dalen.

- De koers van sturen op leeropbrengsten vast te houden en te versterken, waarbij de prestaties op het terrein van passend onderwijs - zowel voor kwetsbare als voor ‘gewone’ en excellente leerlingen - voor het publiek inzichtelijk en bekendgemaakt worden. Dit kan bijvoorbeeld via versterking van de Vensters voor verantwoording van de PO-raad. Dat draagt bij aan een evenwichtiger (publiek) beeld van de prestaties van scholen.
- Bij te dragen aan de handelingsbekwaamheid van leraren door ze tijdens de lerarenopleiding ervaring te laten opdoen met het omgaan met leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben.
- Kabinetsbesluiten met gevolgen voor de financiële ruimte van schoolbesturen (zoals loon- en prijsbijstellingen), zo snel mogelijk te communiceren nadat het besluit is genomen, zodat besturen er rekening mee kunnen houden bij het opstellen en zo nodig bijstellen van hun begrotingen.
- Te investeren in een duurzame informatiehuishouding voor en over het basisonderwijs op basis van de principes van open data. Dat biedt doorlopend inzicht in publieke middelen voor het basisonderwijs, in prestaties van het basisonderwijs en het evenwicht daartussen, en niet slechts incidenteel, zoals nu door ons onderzoek. Wij bieden aan, mee te denken over hoe dat kan, zoveel mogelijk zonder de administratieve last te verzwaren.

Vanuit de verantwoordelijkheid voor een effectieve en verantwoorde inzet van de beschikbare middelen, geven wij de schoolbesturen de volgende punten mee:

- Stel de uitgaven van het basisonderwijs bij, en doe dat zoveel als mogelijk in hetzelfde tempo als waarin de ontvangsten dalen. Zorg er daarbij ook voor dat vaste financiële verplichtingen (zoals voor salarissen) zo min mogelijk gebaseerd zijn op incidenteel geld. Neem contact op met uw gemeente(s) over hun plannen met de gelden die naar het onderwijs gaan.
- De samenwerkingsverbanden zijn vrij om zelf te bepalen hoe zij de middelen voor ondersteuning gaan verdelen over de schoolbesturen en welke leerlingen voor deze middelen in aanmerking komen. Dit biedt kansen om ongewenste effecten van de huidige manier van bekostiging en indicatiestelling weg te nemen. Zet daarom in op een verdeling van de middelen voor ondersteuning die ervoor zorgt dat de middelen terechtkomen bij de leerlingen en de leraren die het nodig hebben.
- Zorg dat leraren hun handelingsrepertoire in het omgaan van de leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte kunnen vergroten door praktijkgerichte vormen van training en begeleiding. Het is daarvoor wenselijk dat de intern begeleider voldoende tijd heeft om de leraar te ondersteunen in de klas.

- Vergroot het draagvlak voor passend onderwijs door scholen inzicht te geven in de richting die het samenwerkingsverband opgaat bij de vormgeving van passend onderwijs. Wacht hier niet mee tot het ondersteuningsplan gereed is.

Tot slot geven we de bewindspersonen van OCW en de sociale partners in het onderwijs in overweging, te doen wat binnen hun mogelijkheden ligt om de onderwijs-cao flexibeler te maken.

## Leeswijzer

Het vervolg van deze publicatie bestaat uit een serie van twaalf inhoudelijke artikelen waarin we verslag doen van de uitkomsten van dit onderzoek, een artikel over de aanpak van het onderzoek en een afkortingenlijst.

## Reactie staatssecetaris van OCW en PO-Raad

Op 17 juni 2013 hebben wij de staatssecretaris van OCW en de PO-Raad gevraagd om een reactie op ons rapport. De PO-Raad reageerde op 25 juni en de staatssecretaris op 26 juni. Wij geven hieronder de beide bestuurlijke reacties samengevat weer. De integrale tekst van deze reacties is te raadplegen op www.rekenkamer.nl.

*Reactie staatssecretaris van OCW*
De staatssecretaris van OCW sprak zijn waardering uit voor het rapport. Het geeft een nuttig en gedegen inzicht in het basisonderwijs. De staatssecretaris ziet dat de sector geconfronteerd wordt met een aantal ontwikkelingen waardoor de financiële positie de afgelopen jaren onder druk is komen te staan. Hij constateert echter ook met tevredenheid dat het de meeste besturen lukt hun afweging tussen tijd, taken, personeel en geld zo te maken dat zij uitkomen met de beschikbare middelen en goed onderwijs leveren. Dit laat zien dat het zeer wel mogelijk is de goede balans te vinden en te houden. Dat laat onverlet dat de staatssecretaris de conclusie dat alertheid is geboden, volledig onderschrijft.

De staatssecretaris geeft verder aan:

- dat de constatering dat er meer personeel in dienst is dan op de grond van de bekostiging mag worden verwacht, niet alleen om alertheid vraagt, maar ook om gerichte actie van besturen;
- dat het ministerie van OCW, samen met de sectororganisaties een uitgebreid ondersteuningsprogramma heeft ingericht voor de invoering van passend onderwijs, en dat de ontwikkelingen in de samenwerkingsverbanden nauwkeurig worden gevolgd via een periodieke monitor;
- dat ook hem signalen bereiken dat leraren zich zorgen maken dat er, door de invoering van passend onderwijs, veel meer leerlingen in de klas komen die extra ondersteuning nodig hebben en dat zij daarvoor onvoldoende zijn toegerust. Hij neemt die signalen serieus en vindt dat ook de schoolbesturen ze serieus moeten nemen. Hij wijst erop dat er ook misverstanden bestaan over wat passend onderwijs betekent. Als voorbeeld noemt hij dat veel leraren het beeld hebben dat het speciaal onderwijs helemaal wordt opgeheven. Dat is zeker niet het geval. Naar de mening van de staatssecretaris zijn de schoolbesturen en de samenwerkingsverbanden primair aan zet om onduidelijkheden over de vormgeving van passend onderwijs in hun eigen regio weg te nemen.

De staatssecretaris gaat vervolgens in op de verschillende ‘knoppen’ waaraan gedraaid kan worden om evenwicht te behouden tussen taken enerzijds en personeel, middelen en tijd anderzijds:

- middelen - opeenvolgende kabinetten hebben geïnvesteerd in het basisonderwijs. Het bedrag per leerling is in het afgelopen decennium aanzienlijk gestegen. Hij beschouwt het als zijn verantwoordelijkheid zorg te dragen voor een evenwichtige verdeling van het geld, die zo goed mogelijk aansluit bij de inspanningen en uitgaven die scholen moeten doen. De staatssecretaris stelt dat de bekostiging van het basisonderwijs regelmatig wordt geëvalueerd. Niet alleen op basis van wettelijke verplichtingen daartoe, maar ook los daarvan. De laatste evaluatie van de materiële bekostiging is uitgevoerd met instemming van de PO-Raad over de aanpak. De uitkomst laat zien dat de feitelijke uitgaven niet veel afwijken van de bekostiging. De invoering van de lumpsum is geëvalueerd en regelmatig worden onderdelen van de bekostiging bezien als signalen daartoe aanleiding geven. De staatssecretaris neemt onze aanbeveling, te overwegen ook de gegevens ‘niveauverschil’ en ‘gevraagde differentiatie’ een plek te geven in de normatieve verdeling van de middelen, niet over. Onder meer omdat voor de langere termijn het voornemen is om de bekostiging zoveel als mogelijk te vereenvoudigen. Het toevoegen van extra elementen die meewegen in de bepaling van de omvang van de normatieve formatie is hieraan contrair;
- taken - de staatssecretaris heeft scherp op het netvlies dat de vraag welke taken het basisonderwijs moet uitvoeren, vraagt om een duidelijke afweging. Niet alleen van zijn kant, maar zeker ook door de schoolbesturen. Hij constateert dat er druk is vanuit de samenleving en de politiek om bepaalde taken in het basisonderwijs te beleggen. Echter, ook veel werkdruk komt uit het onderwijs zelf, bijvoorbeeld door de ambities die besturen zelf formuleren. Hij is van plan om gesprekken te gaan voeren met de sector over het onderwijsaanbod.
- personeel - via het programma School aan Zet biedt het Ministerie van OCW momenteel ondersteuning aan de professionalisering van leraren met het oog op de invoering van passend onderwijs. In de Lerarenagenda, die voor begin oktober is toegezegd aan de Tweede Kamer, gaat de staatssecretaris verder in op de professionalisering van leraren en de voorbereiding van toekomstige leraren op de opleidingen.

*Overige aanbevelingen*

De staatssecretaris acht de invoering van passend onderwijs niet strijdig met de ambitie om de leeropbrengsten te verhogen. Wel ziet hij dat dit in de klas spanning kan opleveren. De inspectie werkt de komende jaren verder aan een transparante opbrengstenmaat waarin alle leerlingen meetellen en waarbij zichtbaar rekening wordt gehouden met de complexiteit van de leerlingenpopulatie. Hiermee wordt een antwoord geboden op het door scholen ervaren gebrek aan waardering voor de inspanningen die zij leveren voor leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben. Uiteindelijk gaat het erom de toegevoegde waarde van de school bij alle leerlingen, ook de leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften, in beeld te krijgen.

Over hoe op basis van de principes van open data een duurzame informatiehuishouding kan worden vormgegeven die inzicht biedt in middelen en prestaties van het basisonderwijs gaat de staatssecretaris in gesprek met DUO, de inspectie en de PO-Raad. Hij gaat graag in op ons aanbod, hierin mee te denken. Nadere analyse moet meer inzicht geven in de relatie die er is tussen de bekostiging en de kwaliteit die scholen leveren en helder maken wat besturen allemaal doen om hierin evenwicht te bereiken.

*Reactie PO-Raad*

De PO-Raad herkent de centrale conclusie van de Algemene Rekenkamer dat er een wankel evenwicht is in de verhouding tussen wat scholen aankunnen en wat er van hen gevraagd wordt.
Onze conclusie dat de financiële en personele voorwaarden voor een succesvolle invoering van passend onderwijs 'niet ideaal' zijn, is wat de PO-Raad betreft een halve conclusie. Er kan na het lezen van het rapport volgens de PO-Raad maar één eindconclusie zijn: de invoering van passend onderwijs is onder de huidige omstandigheden een risicovolle onderneming, die er toe kan leiden dat de balans nog verder zoekraakt.

Het proces van invoering van passend onderwijs is op dit moment nog in een voorbereidende fase: de bestuurlijke inrichting van de samenwerkingsverbanden. Niemand weet nog hoe passend onderwijs er in de praktijk van de school en van de klas uit zal zien. De PO-Raad verzoekt ons met klem om circa drie jaar na invoering van passend onderwijs opnieuw te onderzoeken of ambities, doelstellingen en middelen op elkaar zijn afgestemd.

In de reactie gaat de PO-Raad ook specifiek in op de aanbevelingen die wij aan schoolbesturen doen:

- De eerste aanbeveling aan schoolbesturen om de uitgaven bij een krimpend budget zo veel mogelijk mee te laten dalen met de baten en om op incidentele baten geen structurele verplichtingen aan te gaan, ervaart de PO-Raad al badinerend. Schoolbesturen zijn zich volgens de PO-Raad bewust van deze basisprincipes van financieel beheer. Uit de cijfers over de sector blijkt volgens de PO-Raad dat schoolbesturen de tering naar de nering zetten en daarom noodgedwongen werknemers ontslaan.
- Het belang van goed financieel management geldt uiteraard ook voor de samenwerkingsverbanden passend onderwijs, aldus de PO-Raad. De raad zal samenwerkingsverbanden ondersteunen bij het professionaliseren van het financieel management.
- Passend onderwijs moet landen in het klaslokaal. In dat verband onderschrijft de PO-Raad onze aanbeveling aan schoolbesturen dat zij leraren in staat moeten stellen hun handelingsrepertoire te vergroten in het omgaan met de leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte.
- De PO-Raad is van mening dat onze aanbeveling om het draagvlak voor passend onderwijs te vergroten een belangrijke opdracht is aan de schoolbesturen. De PO-Raad adviseert dat ook in de diverse implementatieactiviteiten die worden uitgevoerd binnen samenwerkingsverbanden.

Ten slotte geeft de PO-Raad aan dat onze aanbevelingen urgentie missen en niet voldoende zijn om de wankele verhouding tussen mensen, middelen, taken en tijd te herstellen. De PO-Raad constateert nu al dat leerkrachten in het basisonderwijs moeite ervaren in het omgaan met leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte en handen tekort komen om alle kinderen in de klas adequaat te begeleiden en op te leiden. Met het verhogen van de ambities in het kader van passend onderwijs wordt de kloof tussen ambities en praktijk groter. Tenzij ambities worden bijgesteld of financiële middelen worden opgehoogd.

## Nawoord Algemene Rekenkamer

Naar aanleiding van de reacties van de staatssecretaris van OCW en de PO-Raad benadrukken we het belang van het over drie of vier jaar opnieuw tegen het licht houden van de invoering van passend onderwijs. Dat betekent in ieder geval een integrale evaluatie van de lumpsum. De staatssecretaris suggereert in zijn reactie dat de lumpsum al voldoende geëvalueerd wordt. Wij zijn van mening dat dit niet gebeurt op de manier die bij de invoering van de lumpsum in 2006 afgesproken was. Ook onderzoek naar de uitvoering van passend onderwijs vanaf 2014 dient volgens ons onderdeel uit te maken van de evaluatie. De duurzame informatiehuishouding in het primair onderwijs waaraan de staatssecretaris de komende tijd werkt geeft idealiter het basismateriaal voor zo'n evaluatie. Deze zal namelijk inzicht geven in de publieke middelen die het primair onderwijs ontvangt, in relatie tot de prestaties die het levert.

Bij de evaluatie van de lumpsum gaat het zowel om de personele als de materiële component daarvan. Evaluatie hiervan kan antwoord geven op de volgende vragen die, naar onze mening, nog openstaan:

- Is de reguliere bekostiging op basis van het aantal leerlingen na de invoering van passend onderwijs nog steeds de belangrijkste basis voor de bekostiging, of moet 'niveauverschil' of 'gevraagde differentiatie' ook een rol spelen?
- Is er over drie of vier jaar nog steeds een groot verschil tussen het aantal fte's dat uit de rijksbekostiging kan worden betaald en het aantal fte's dat in werkelijkheid in het basisonderwijs op de loonlijst staat? Zo ja, hoe is dat te verklaren?

Bij de evaluatie van de uitvoering van passend onderwijs zijn relevante aspecten om aandacht aan te besteden:

- de gevolgen van de nieuwe wijze van bekostigen van de samenwerkingsverbanden en de daarmee samenhangende herverdeeleffecten, voor zover dat dan al mogelijk is;
- de mate waarin het leraren lukt, een gedifferentieerd onderwijsaanbod te realiseren in hun groep, waarmee ze aansluiten bij de verschillende onderwijsbehoeften van de leerlingen in die groep;
- de ontwikkelingen in de prestaties op taal en rekenen.

Tot slot zien wij het belang van het feit dat de Inspectie van het Onderwijs indicatoren gaat ontwikkelen voor de opbrengsten van scholen die rekening houden met de complexiteit van de leerlingpopulatie. Dit is relevant voor een evenwichtige publieke verantwoording over de besteding van publieke middelen die het basisonderwijs ontvangt en de prestaties die het basisonderwijs daarmee levert.

## 1.1 Wat houdt passend onderwijs in?

**Passend onderwijs moet ervoor zorgen dat alle leerlingen een plek in het onderwijs krijgen die zo goed mogelijk past bij hun individuele behoeftes. Er is geen blauwdruk voor de organisatie van passend onderwijs op basisscholen: het Ministerie van OCW legt de verantwoordelijkheid en de financiële middelen ervoor bij de schoolbesturen. Zij bepalen, samen met alle andere besturen in het samenwerkingsverband, hoe de ondersteuning wordt georganiseerd en hoe de middelen worden verdeeld. Doordat de samenwerkingsverbanden deze keuzes veelal nog moeten invullen, is momenteel voor veel scholen, leraren, ouders en leerlingen nog onduidelijk wat er precies gaat veranderen als passend onderwijs wordt ingevoerd.**

De Wet passend onderwijs wordt op 1 augustus 2014 ingevoerd, hoewel er al sinds 2005 wordt nagedacht over de invoering van een nieuw stelsel voor extra onderwijsondersteuning. Het kabinet-Rutte/Verhagen heeft er voor gekozen om niet het bestaande stelsel aan te passen, maar een nieuw stelsel in te voeren. Een nieuw stelsel met als belangrijkste kenmerk de verdergaande decentralisatie naar scholen, in combinatie met minder regeldruk. In dit artikel leggen we op hoofdlijnen het huidige beleid voor leerlingen met extra ondersteuningsbehoefte uit, de inhoud van passend onderwijs en de veranderingen die het met zich meebrengt. Ook schetsen we een beeld van de huidige praktijk.

### Hoe is de ondersteuning van leerlingen nu geregeld?

Bij de ondersteuning van leerlingen wordt onderscheid gemaakt tussen lichte en zware ondersteuning. De lichte ondersteuning betreft ondersteuning die kan plaatsvinden in het reguliere basisonderwijs of in het speciaal basisonderwijs. In de huidige situatie werken de besturen van de basisscholen en scholen voor speciaal basisonderwijs samen in 240[3] samenwerkingsverbanden Weer Samen Naar School (WSNS) om de lichte ondersteuning vorm te geven. De samenwerkingsverbanden ontvangen hiervoor een vast budget per leerling. Elk samenwerkingsverband heeft een permanente commissie leerlingenzorg die beoordeelt of een leerling kan worden toegelaten tot het speciaal basisonderwijs.
De samenwerkingsverbanden WSNS zijn in 1998 opgericht. Het doel van WSNS is het bevorderen van de integratie in de basisschool van leerlingen die speciale zorg nodig hebben. In het kader van WSNS is ook het speciaal basisonderwijs opgericht. Dit was een samenvoeging van scholen die destijds onderwijs gaven aan kinderen met leer- en opvoedingsmoeilijkheden, (zeer) moeilijk lerende kinderen en in hun ontwikkeling bedreigde kleuters.

De zware ondersteuning vindt plaats op de scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs. Speciaal onderwijs is bedoeld voor kinderen met een handicap, chronische ziekte of stoornis. De scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs werken samen in 34 regionale expertisecentra.[4] Elk regionaal expertisecentrum heeft een commissie voor indicatiestelling die volgens landelijk vastgestelde indicatiecriteria toetst of een leerling kan worden toegelaten tot het (voortgezet) speciaal onderwijs. Een positieve

3 Peildatum februari 2013.
4 Met uitzondering van de scholen die zich richten op leerlingen met een visuele beperking.

indicatie geeft ook de mogelijkheid tot inschrijving bij een reguliere school met leerlinggebonden financiering (lgf), ook wel rugzakje genoemd. Lgf is bedoeld voor leerlingen met een handicap of stoornis die zonder extra voorzieningen geen regulier onderwijs kunnen volgen. Met de lgf kunnen scholen bijvoorbeeld extra begeleiding of aangepast lesmateriaal inkopen. Daardoor kan een leerling op een reguliere basisschool blijven. Voor elke leerling met een indicatie volgt een hogere bekostiging: dit is in de vorm van hogere bekostiging van het (voortgezet) speciaal onderwijs of in de vorm van de lgf.

### Wat verandert er met passend onderwijs?

Met de invoering van passend onderwijs in 2014 worden samenwerkingsverbanden passend onderwijs verantwoordelijk voor de organisatie, toelating en bekostiging van alle vormen van ondersteuning aan leerlingen, zowel de lichte als zware ondersteuning[5]. De huidige samenwerkingsverbanden WSNS worden afgeschaft, net als de lgf. De lgf-bekostiging die nu naar de reguliere scholen gaat, gaat vanaf 1 augustus 2014 naar het samenwerkingsverband waar ze deel van uitmaken.

Het is de bedoeling van het Ministerie van OCW dat door het stelsel voor passend onderwijs de knelpunten in het bestaande systeem aangepakt worden. Als belangrijkste knelpunten worden gezien: de beheersbaarheid van de financiën, de bureaucratie rond indicatiestelling (die de focus legt op wat leerlingen niet kunnen, in plaats van op wat zij wel kunnen) en een te groot aantal thuiszitters (OCW, 2013). In de aanloop naar het wetsvoorstel voor passend onderwijs is er al door verschillende partijen op gewezen dat de doelstellingen ervan niet helder zijn omschreven (zie onder meer Algemene Rekenkamer, 2005 en 2010, en ECPO, 2010, 2011 en 2013). Wanneer is een aanbod ‘passend’, bijvoorbeeld. Naar aanleiding van een doorlichting van het invoeringsprogramma passend onderwijs die het ministerie heeft laten uitvoeren - de zogenaamde gateway review[6] -, zijn het Ministerie van OCW en de sectororganisaties onder meer een traject gestart om de doelen en (inhoudelijke) kwaliteitseisen te verduidelijken. In oktober 2013 wordt een volgende gateway review uitgevoerd om te toetsen of het programma voldoende is aangepast.

### Wat houdt passend onderwijs in?

We hebben de veranderingen die het gevolg zijn van de invoering van passend onderwijs in een overzicht op de volgende pagina opgenomen.

5 Het speciaal onderwijs van cluster 1 en 2 (voor respectievelijk leerlingen met visuele beperkingen en voor leerlingen met auditieve en communicatieve beperkingen) maken geen onderdeel uit van de samenwerkingsverbanden passend onderwijs. Voor een toelichting op de verschillende clusters in het speciaal onderwijs, zie artikel 1.2 Hoeveel leerlingen hebben extra ondersteuningsbehoefte?

6 Hoofdvraag van de review was: gaat het gezamenlijke programma van het Ministerie van OCW en haar partners ervoor zorgen dat passend onderwijs per 1 augustus 2014 gaat functioneren?

| **Tabel 1 Veranderingen passend onderwijs in het primair onderwijs** | |
|---|---|
| Huidige situatie primair onderwijs | Na invoering passend onderwijs |
| 240 samenwerkingsverbanden, verantwoordelijk voor lichte ondersteuning, 34 regionale expertisecentra verantwoordelijk voor zware ondersteuning | 76 samenwerkingsverbanden, verantwoordelijk voor lichte en zware ondersteuning |
| Landelijke indicatiecriteria voor toelating speciaal onderwijs en leerlinggebonden financiering | Landelijke indicatiestelling en leerlinggebonden financiering afgeschaft, samenwerkingsverbanden bepalen criteria en toewijzing extra ondersteuning |
| Budget voor lichte ondersteuning is vast bedrag per leerling, budget voor zware ondersteuning is open einde regeling | Wijze toekennen budget voor lichte ondersteuning blijft hetzelfde, budget voor zware ondersteuning wordt verdeeld naar rato aantal leerlingen |
| Ouders moeten zelf school vinden voor kind | Schoolbesturen hebben zorgplicht |

*Samenwerkende schoolbesturen in de regio*
De 229 samenwerkingsverbanden WSNS in het basisonderwijs worden omgevormd tot 77 regionale samenwerkingsverbanden passend onderwijs. De indeling van de scholen over regio's is vastgesteld door de minister van OCW. In een samenwerkingsverband zitten gemiddeld ongeveer 16 besturen, 90 scholen en 20.000 leerlingen. In november 2013 moeten deze nieuwe samenwerkingsverbanden (als rechtspersonen) zijn opgericht.

Samenwerkingsverbanden passend onderwijs hebben van de minister van OCW de opdracht gekregen om binnen hun regio tot een samenhangend en dekkend geheel aan onderwijsondersteuning te komen, zodat er voor iedere leerling een passende plek in het onderwijs is. Schoolbesturen maken daartoe afspraken over de organisatie van de ondersteuningsvoorzieningen en over hoe de beschikbare (financiële) middelen worden verdeeld. Zij moeten ook beslissen hoe ze toelating tot voorzieningen regelen. De landelijke indicatiesystematiek voor toelating tot het speciaal onderwijs wordt namelijk in het nieuwe stelsel afgeschaft. Alle afspraken leggen de schoolbesturen in het samenwerkingsverband vast in een zogeheten ondersteuningsplan.

De Inspectie van het Onderwijs gaat toezicht houden op hoe de samenwerkingsverbanden hun taken uitvoeren. Zomer 2013 stelt de inspecteur-generaal het toezichtkader vast, waarna het ter goedkeuring aan de minister van OCW wordt voorgelegd. Uit het concept toezichtkader blijkt dat het toezicht op de samenwerkingsverbanden risicogericht zal zijn (Inspectie van het Onderwijs, 2012). Dat wil zeggen dat alleen nader onderzoek wordt gedaan bij samenwerkingsverbanden die slecht scoren op bepaalde indicatoren. Het ondersteuningsplan is één van die indicatoren[7]. Daarnaast rapporteert de inspectie jaarlijks over de positieve en negatieve ontwikkelingen in het gehele onderwijsbestel. Hiervoor onderzoekt de inspectie een representatieve steekproef van samenwerkingsverbanden.

7 De andere indicatoren uit het concept toezichtkader zijn: aantal thuiszitters, spreiding en doorstroom in het onderwijs, (eerder gegeven) inspectieoordelen op scholen in instellingen, signalen die wijzen op tekortkomingen in de uitvoering van passend onderwijs in de regio en de deskundigheid op het gebied van ondersteuning door de leraar.

*Veranderingen budget en bekostiging ondersteuning*

De samenwerkingsverbanden WSNS ontvangen financiële middelen voor de organisatie van de lichte ondersteuning. In het nieuwe bekostigingsstelsel dat op 1 augustus 2015 in werking treedt, ontvangen de samenwerkingsverbanden ook de financiële ondersteuningsmiddelen voor de zware ondersteuning. Van het totaalbedrag moeten eerst het speciaal onderwijs en het speciaal basisonderwijs worden bekostigd. Het bedrag dat overblijft, is beschikbaar voor extra ondersteuning op de reguliere basisscholen.

1.3 Hoe worden de ondersteuningsmiddelen verdeeld in het basisonderwijs?

Daarnaast verandert de grondslag van de bekostigingssystematiek: van drie verschillende bekostigingsstelsels (speciaal onderwijs, WSNS en lgf) naar een vast ondersteuningsbedrag per leerling. Omdat op dit moment de middelen voor zware ondersteuning ongelijk verdeeld zijn over het land, heeft het andere bekostigingssysteem herverdeeleffecten tussen de regio's tot gevolg. Er is een overgangsregeling waarbinnen de regio's in vijf jaar tijd, van 2015 tot 2020, naar het nieuwe budget toe kunnen groeien.

*Zorgplicht voor schoolbesturen*

In het nieuwe stelsel hebben scholen vanaf 1 augustus 2014 een 'zorgplicht'. Dit betekent dat schoolbesturen verplicht zijn om leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte een passende onderwijsplek te bieden. Als de school een leerling dat niet zelf kan bieden, dan moet de school een andere school vinden die dit wel kan.
De zorgplicht geldt niet voor (OCW, 2011):

- leerlingen die bijvoorbeeld alleen een taalachterstand hebben en extra ondersteuning nodig hebben om die achterstand in te lopen. Voor de bestrijding van achterstanden zijn middelen beschikbaar bij scholen en gemeenten;
- leerlingen die extra ondersteuning behoeven en die op een wachtlijst van een school staan. Overigens is de school verplicht om transparant te zijn over hun beleid voor het plaatsen van kinderen die op de wachtlijst staan.

## Praktijk: onduidelijkheid over gevolgen passend onderwijs

Uit onderzoek van het Ministerie van OCW blijkt dat alle samenwerkingsverbanden hard werken aan de bestuurlijke en inhoudelijke voorbereiding op passend onderwijs (OCW, 2013). Er zijn wel grote verschillen tussen samenwerkingsverbanden in de wijze waarop en de snelheid waarmee ze dat doen.
Vertegenwoordigers van de samenwerkingsverbanden die wij hebben gesproken tijdens ons onderzoek bevestigen dit beeld. Samenwerkingsverbanden waarbinnen weinig gaat veranderen in de samenstelling, willen veelal hun huidige beleid in grote lijnen voortzetten. Bij de samenwerkingsverbanden die te maken krijgen met grootschalige fusies ligt dat anders. Daar overleggen de schoolbesturen nog over de inrichting van het samenwerkingsverband. De belangrijkste beslissingen over de inrichting van de extra ondersteuning moeten in die gevallen dan ook nog worden genomen, bijvoorbeeld over welke leerlingen straks in aanmerking komen voor extra ondersteuning. Ook over de manier waarop de financiële middelen worden ingezet, is vaak nog niet besloten, bijvoorbeeld over welke voorzieningen op het niveau van het samenwerkingsverband worden gefinancierd en welke middelen worden verdeeld over de besturen en scholen. Daardoor weten scholen niet zeker of zij de huidige ondersteuning kunnen continueren. Sommige vrezen met passend onderwijs goed functionerende ondersteuningsvoorzieningen te verliezen. Door de financiële onzekerheid reserveren sommige besturen geld op hun begroting.

Ook over de inhoud van passend onderwijs bestaan op de scholen die we hebben bezocht verschillende beelden. Sommige schoolleiders en leraren denken dat de speciale scholen worden afgeschaft of dat het vrijwel onmogelijk wordt om een leerling te verwijzen naar het speciaal (basis)onderwijs. De overheersende gedachte is in ieder geval dat zij meer leerlingen in de klas krijgen die zware ondersteuning nodig hebben. Leraren maken zich daar zorgen over, omdat zij niet verwachten dat er voor deze leerlingen ook meer ondersteuning in de klas komt.

> “Wij proberen leerlingen zo lang mogelijk binnen de school te houden. In de onderbouw lukt dat nog wel, maar veel van deze leerlingen lopen in de bovenbouw vast. Niet alleen op leergebied, maar vooral op sociaal-emotioneel gebied. De specialisten van het speciaal onderwijs zeggen dan tegen ons dat we het veel te lang hebben geprobeerd. Tja, hoe zit dat met passend onderwijs? Moeten wij het dan ineens wel kunnen?”

1.3 Hoe worden ondersteuningsmiddelen verdeeld in het basisonderwijs?

De invoering van de zorgplicht zal niet tot grote veranderingen leiden volgens de besturen en schoolleiders die we hebben gesproken. Ook nu lukt het hen om voor het merendeel van de leerlingen een passende plek te vinden en dat zal naar hun idee niet veranderen. Wel denken ze dat er altijd een groep leerlingen zal zijn waar scholen slecht raad mee weten, vooral leerlingen met zware gedragsproblemen en leerlingen die veel een-op-een aandacht nodig hebben. Het is de vraag hoe de zorgplicht voor deze leerlingen zal uitpakken. Verwijzing naar het speciaal onderwijs (al dan niet tijdelijk) blijft mogelijk, al kunnen er in samenwerkingsverbanden met een ongunstige financiële uitgangspositie knelpunten ontstaan.

De Kinderombudsman meent dat het, ondanks de zorgplicht, net als nu nog steeds lang kan duren voordat een school is gevonden die passend onderwijs kan bieden aan leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben (Kinderombudsman, 2013). Dit kan leiden tot thuiszitten.

Om de zorgplicht voor alle leerlingen te realiseren, hebben we de volgende succesfactoren gehoord:
- Gezamenlijk gevoelde verantwoordelijkheid binnen het samenwerkingsverband voor leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte;
- Snelle ondersteuning door korte lijnen tussen scholen in combinatie met een externe ondersteuningsstructuur;
- Scholing of ondersteuning van leraren in het omgaan met leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte, zoals leerlingen met gedragsproblemen.

## Bronnen

Algemene Rekenkamer (2005). *Weer samen naar school; Zorgleerlingen in het basisonderwijs.* Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 29 962, nrs. 1–2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2010). *Zorgleerlingen in het primair en voortgezet onderwijs; Terugblik 2010*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 32 338, nrs. 1-2. Den Haag: Sdu.

ECPO (2010). *Op weg naar passend onderwijs 2; Voortgang 2009/2010*. Den Haag: ECPO.

ECPO (2011). *Op weg naar Passend onderwijs 3; Ervaringen en lessen voor de toekomst*. Den Haag: ECPO.

ECPO (2013). *Evaluatiekader Passend onderwijs*. Den Haag: ECPO.

Inspectie van het Onderwijs (2012). *Het toezicht op de samenwerkingsverbanden po/vo Passend Onderwijs; Concept*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Kinderombudsman (2013). *Van leerplicht naar leerrecht; Adviesrapport over waarborging van het recht op onderwijs naar aanleiding van het onderzoek naar thuiszitters.* Den Haag: Kinderombudsman.

Ministerie van OCW (2011). *Wijziging van enkele onderwijswetten in verband met een herziening van de organisatie en financiering van de ondersteuning van leerlingen in het basisonderwijs, speciaal en voortgezet speciaal onderwijs, voortgezet onderwijs en beroepsonderwijs; Memorie van Toelichting.* Den Haag. Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 33106, nr. 3. Den Haag: Sdu.

Ministerie van OCW (2013). *Eerste voortgangsrapportage over de implementatie passend onderwijs.* Den Haag: Ministerie van OCW.

# 1.2 Hoeveel leerlingen hebben extra ondersteuningsbehoefte?

**Een kwart van alle leerlingen in het primair onderwijs heeft een extra ondersteuningsbehoefte. Ongeveer een kwart daarvan zit in een speciale setting (speciaal onderwijs of speciaal basisonderwijs) of in het regulier onderwijs met leerlinggebonden financiering (lgf). Het percentage leerlingen dat in een speciale setting zit is de afgelopen twintig jaar in totaal ongeveer gelijk gebleven, maar daarbinnen zijn wel verschuivingen zichtbaar. Het aantal leerlingen in het speciaal basisonderwijs is in deze periode gedaald, terwijl het aantal leerlingen in het speciaal onderwijs is gegroeid.**

### Aantal leerlingen met extra ondersteuningsbehoefte in het basisonderwijs

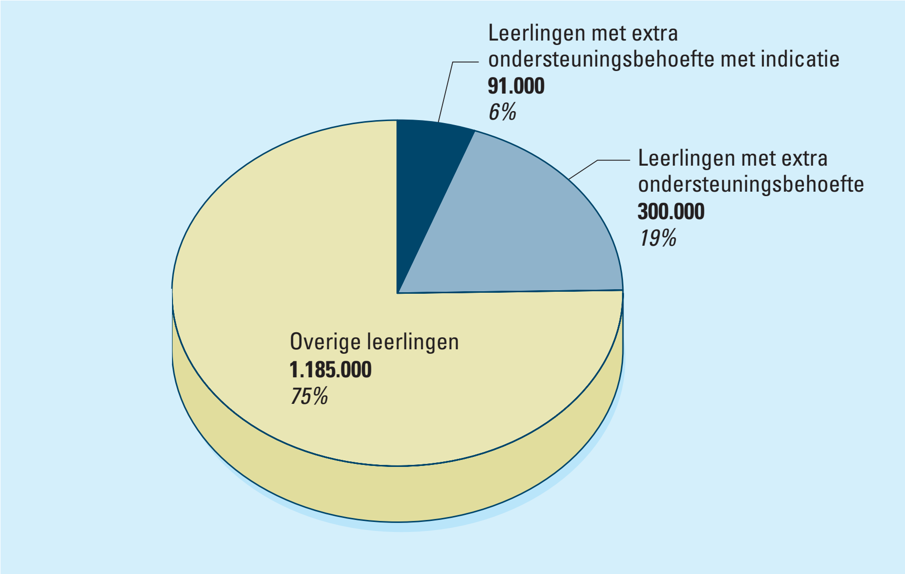
In 2012 telde het basisonderwijs in totaal ruim 1,5 miljoen leerlingen. Van deze leerlingen heeft 25% (391.000) extra ondersteuning nodig (zie figuur 1). 91.000 leerlingen daarvan (ook 25%) hebben een formele indicatie[8] waardoor voor hen extra financiering beschikbaar is. Ze zitten in het speciaal onderwijs (34.000), in het speciaal basisonderwijs (40.000) of in het reguliere basisonderwijs met externe begeleiding via lgf (17.000, de zogenaamde rugzakleerlingen). Het Ministerie van OCW rapporteert in het kader van passend onderwijs over deze groep van 91.000 leerlingen (OCW, 2010; 2012).

Er zijn ook leerlingen in het reguliere basisonderwijs met een (tijdelijke) extra ondersteuningsbehoefte, zonder formele indicatie. Dit zijn er naar schatting 300.000[9], 19% van alle leerlingen in het basisonderwijs. Een deel van deze leerlingen is gediagnosticeerd met bijvoorbeeld dyslexie, dyscalculie, ADHD, autisme, een visuele of auditieve handicap, een ontwikkelingsachterstand, hoogbegaafdheid of faalangst. Leerlingen met een label of een etiket, heet dat vaak in de praktijk.

8 De Permanente Commissie Leerlingenzorg verstrekt een toelaatbaarheids-verklaring voor het speciaal basisonderwijs en de Commissie voor de Indicatiestelling doet de indicatiestelling voor de verwijzing naar het speciaal onderwijs.

9 Het aantal van 300.000 leerlingen is een behoudende schatting op basis van de cohortonderzoeken basisonderwijs (Smeets et al., 2007 en Driessen et al., 2012), eerder onderzoek van de Algemene Rekenkamer (Algemene Rekenkamer, 2005) en dit onderzoek. Uit ons onderzoek uit 2005 blijkt 21% van de leerlingen op de basisscholen 'zorgleerling' te zijn. Uit de cohortonderzoeken basisonderwijs komt naar voren dat (90% van) de groepsleerkrachten in het basisonderwijs 21-27% van hun leerlingen beoordelen als leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte. Als we uitgaan van de ondergrens van 21% dan komt dat neer op circa 317.000 leerlingen. Tot deze groep horen ook de rugzak-leerlingen (17.000). Daar-mee komt het aantal niet-geïndiceerde leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte in het regulier basisonderwijs uit op onge-veer 300.000 leerlingen.

Figuur 1 Aantal en type leerlingen in basisonderwijs (2012)




Bronnen: Ministerie van OCW, Algemene Rekenkamer (2005), Smeets et al (2007) en Driessen et al. (2012).

In een klas op een reguliere basisschool kunnen dus zowel geïndiceerde leerlingen zitten als leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte die geen formele indicatie hebben. Hieronder een voorbeeld hoe dat in de praktijk kan uitpakken:

In groep 3 zitten in totaal dertig leerlingen. De juf ervaart dat een kwart van die kinderen niet met de rest van de groep mee kan komen. “Eén jongen heeft een rugzakje. Hij kan moeilijk op zijn plek blijven zitten en zoekt steeds confrontaties op. Een ander kind heeft autistische kenmerken. Hij is niet gediagnosticeerd als autistisch, maar reageert paniekerig als dingen afwijken van het programma. Een ander kind leeft in zijn hoofd, hoort stemmen van stripfiguren, heeft een grote fantasie en is gauw afgeleid. Er is ook een jongen die heel brutaal is, grove woorden tegen de juf roept, gewoon opstaat en door de klas gaat lopen, of zijn boeken op de grond gooit en de klas uitloopt. Eén jongen met een hoor- en spraakprobleem was door zijn gedrag na vier maanden niet meer te handhaven in de klas en is uiteindelijk naar een andere groep gegaan. Ten slotte zijn er twee kinderen die rustig zijn, maar die wel veel moeite hebben met lezen.”

## Leerlingen met extra ondersteuningsbehoefte in regulier onderwijs

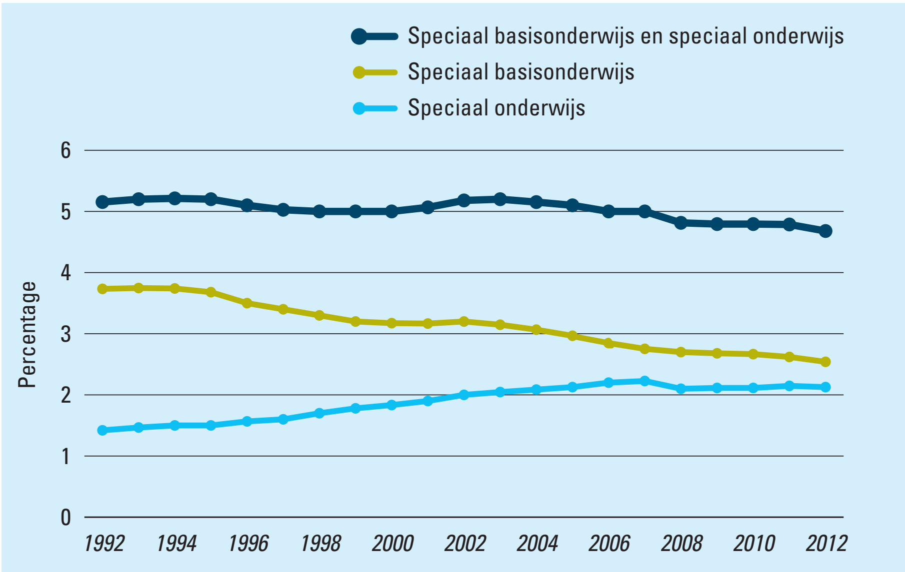
Leraren in het regulier basisonderwijs noemen een leerachterstand, een problematische werkhouding en teruggetrokken of faalangstig gedrag als de meest voorkomende problemen van leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte (Driessen et al., 2012). Daarna komen leerlingen met een communicatieprobleem, leerlingen met een verstandelijke beperking en leerlingen die overactief, impulsief, agressief of antisociaal zijn het meeste voor. De meeste van deze leerlingen hebben meerdere problemen tegelijk, die zich uiten in gedragsproblemen. De Onderwijsraad schat de omvang van de laatstgenoemde groep al decennialang op 10 tot 15% van alle kinderen en jongeren (Onderwijsraad, 2010).
Leraren hebben de meeste moeite met leerlingen die overactief, impulsief, agressief of antisociaal zijn, omdat deze leerlingen storend of zelfs bedreigend kunnen zijn voor leraar en voor klasgenoten.

In groep 7 van een openbare basisschool in een achterstandswijk zitten in totaal 22 leerlingen. Een deel van deze groep heeft gediagnosticeerde problemen en krijgt extra ondersteuning van externe instanties. De lerares komt de volgende ondersteuning tegen (vaak ontvangen leerlingen meer dan één van deze vormen van ondersteuning): ondersteuning bij leerachterstanden (negen keer), logopedie (tien keer), hulp bij dyslexie (vier keer), ondersteuning van maatschappelijk werk (vier keer), hulp bij een angststoornis (een keer), hulp bij ADD (twee keer), hulp bij ADHD (twee keer), ergotherapie (een keer), therapie voor stotteren (twee keer), motorische therapie (een keer), ondersteuning bij dyscalculie (een keer), hulp bij een disharmonisch intelligentieprofiel (een keer) en ondersteuning bij traumaverwerking (een keer). De lerares geeft aan dat de kinderen met gedragsproblemen het lastigst zijn: “Ik heb twee kinderen met ADHD in de klas en het is onmogelijk om aan de instructietafel te werken als er tegelijk stuiterballen door de klas rennen die ik in de gaten moet houden. Ik doe de hele dag niks anders dan politieagent spelen. Ik kan daardoor geen aandacht meer geven aan de gewone kinderen”.

## Trend leerlingen in een speciale setting

In de afgelopen twee decennia is het totaalpercentage leerlingen in het speciaal onderwijs en het speciaal basisonderwijs vrijwel constant gebleven (zie figuur 2): ongeveer 5%.

Figuur 2 Percentage leerlingen in speciaal onderwijs en speciaal basisonderwijs




Bron: Ministerie van OCW

1.1 Wat houdt passend onderwijs in?

De deelname van de leerlingen in het speciaal basisonderwijs neemt sinds 1995 af: van 3,7% in 1995 naar 2,5% in 2012. Dit is waarschijnlijk het gevolg van Weer Samen Naar School (WSNS).

Tegelijkertijd is er in deze periode een stijging van het aantal leerlingen in het speciaal onderwijs, namelijk van 1,5% in 1995 naar 2,1% in 2012.
Een deel van de leerlingen in het speciaal (basis)onderwijs is meteen in groep 1 ingestroomd, een ander deel is verwezen vanuit het reguliere basisonderwijs. Het verwijsgedrag van de reguliere basisscholen laat dezelfde trend zien. Tussen 1992 en 2012 is het aantal verwijzingen vanuit het reguliere basisonderwijs naar het speciaal basisonderwijs met ruim een derde gedaald (van circa 11.000 naar 7.000 leerlingen). Tegelijkertijd is het aantal verwijzingen van het basisonderwijs naar het speciaal onderwijs bijna verdubbeld (van 2.000 naar circa 4.000 leerlingen).[10]

10 Dit is exclusief rugzakleerlingen.

Eén van de verklaringen die het Centraal Planbureau (CPB, 2009) geeft voor deze trends zijn de financiële prikkels in de bekostiging. Bij WSNS is er een vast budget en gaat een stijging van het aantal leerlingen in het speciaal basisonderwijs ten koste van de beschikbare middelen voor het onderwijs aan de reguliere basisscholen. Hierdoor worden de reguliere basisscholen geprikkeld om de verwijzing naar die wordt bekostigd door het Rijk. Daardoor is het voor een reguliere basisschool aantrekkelijker om een leerling te verwijzen naar het speciaal onderwijs dan naar het speciaal basisonderwijs.

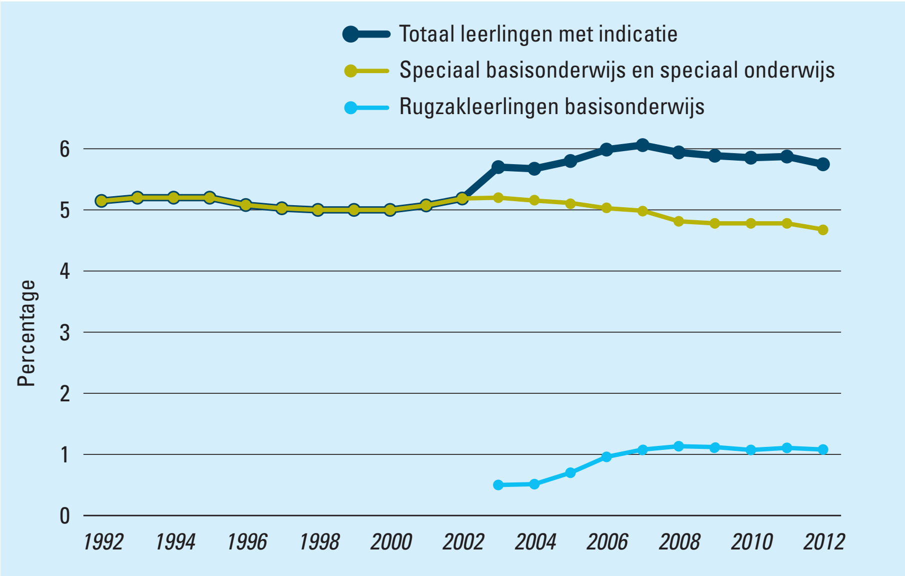
In het kader staat een beschrijving van twee leerlingen met gedragsproblemen in één klas. Het is de school gelukt om één van deze twee op de eigen school te houden.

> "We hadden in groep 4 twee kinderen met gedragsproblemen. Bij beide kinderen hebben we hier iets aan proberen te doen, zodat ze op school konden blijven. Of dat lukt, is trouwens vooraf moeilijk te voorspellen. In dit geval is het bij één kind wel gelukt: zijn gedrag hebben we weten om te buigen, onder andere door het onderwijs beter te laten aansluiten op zijn niveau en zo zijn frustratie weg te nemen. Bij het andere kind is het helaas niet gelukt. Dit jongetje blijft andere kinderen schoppen en slaan en gaat waarschijnlijk naar het speciaal basisonderwijs of het speciaal onderwijs."

## Trend totaal aantal geïndiceerde leerlingen (lgf en speciale setting)

Het totaal aantal geïndiceerde leerlingen in het basisonderwijs is tussen 2003 en 2012 toegenomen (zie figuur 3).[11] Deze toename is vrijwel geheel toe te rekenen aan de invoering van de lgf in 2003.

Figuur 3 Percentage geïndiceerde in het primair onderwijs




Bron: Ministerie van OCW

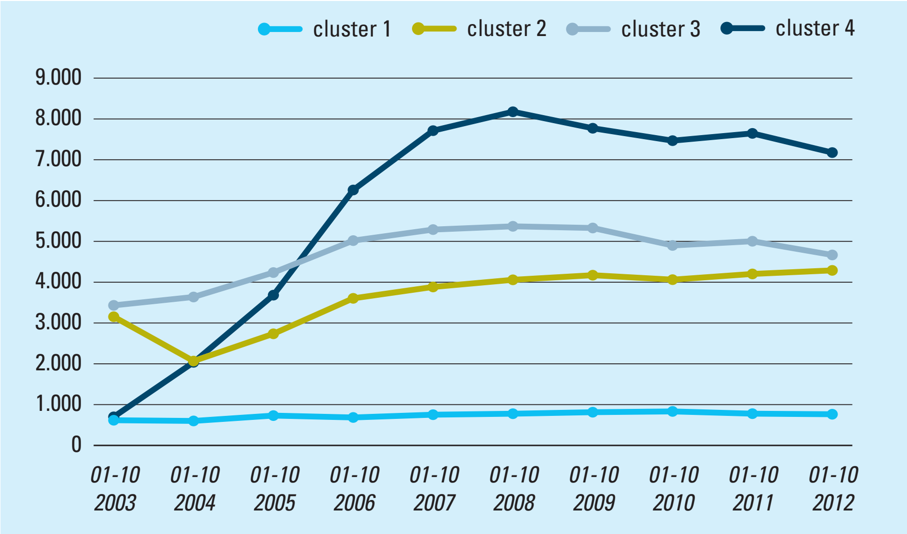
Leerlingen met lgf, ook wel rugzakleerlingen genoemd, hebben een indicatie voor het speciaal onderwijs. De scholen voor speciaal onderwijs zijn ingedeeld in vier clusters van beperkingen:

11 Vóór de invoering van de lgf-regeling was er ook een vorm van verbijzonderde bekostiging voor deze doelgroep. De leerlingen die hier gebruik van maakten zijn niet meegenomen in het bovenstaande figuur. Deze groep was qua omvang echter beperkt.

- Cluster 1: met visuele beperkingen[12];
- Cluster 2: met auditieve en/of communicatieve beperkingen;
- Cluster 3: met lichamelijke en/of verstandelijke beperkingen;
- Cluster 4: met gedragsstoornissen en/of psychiatrische ontwikkelingsstoornissen.

De toename van het aantal rugzakleerlingen tussen 2003 en 2012 vond vooral plaats in cluster 4 (zie figuur 4). Mogelijke verklaringen zijn de betere diagnostiek van de beperking van een kind, de verruiming van het medische begrip autisme en het strategische gedrag van scholen en ouders. Ouders zagen door de lgf een mogelijkheid om aan de latente ondersteuningsbehoefte van hun kinderen te voorzien die op de reguliere scholen zitten. Daarnaast zouden reguliere scholen de ouders hebben aangemoedigd om lgf aan te vragen, waardoor de scholen een extra budget krijgen voor de extra ondersteuning die ze aan moeilijke leerlingen bieden (CPB, 2009).

Figuur 4 Aantal leerlingen met een rugzakje in het basisonderwijs naar cluster




## Bronnen

Algemene Rekenkamer (2005). *Weer Samen Naar School; Zorgleerlingen in het basisonderwijs.* Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 29 962, nrs. 1–2. Den Haag: Sdu.

CBP (2009). *Zorg om zorgleerlingen; Een blik op beleid, aantal en kosten van jonge zorgleerlingen*. Den Haag: Centraal Planbureau.

Driessen, G., Mulder, L. & Roeleveld, J. (2012), *Cohortonderzoek COOL5-18; Technisch rapport basisonderwijs, tweede meting 2010/11*. Nijmegen: ITS-Radboud Universiteit Nijmegen.

Ministerie van OCW (2010). *Factsheet Passend Onderwijs.* Den Haag: Ministerie van OCW.

12 Leerlingen met visuele beperkingen krijgen formeel geen lgf, maar de reguliere basisscholen krijgen voor deze leerlingen wel een extra bekostiging die vergelijkbaar is met lgf. Vergelijkbaar met lgf is ook dat de scholen voor speciaal onderwijs in cluster 1 extra worden bekostigd voor de begeleiding van deze leerlingen op de reguliere basisscholen. Om het overzichtelijk te houden zijn de cluster 1 leerlingen als rugzakleerlingen meegenomen in figuur 3 en 4.

Ministerie van OCW (2012). Kerncijfers 2007-2011 Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Kelpen-Oler: Hub Tonnaer B.V.

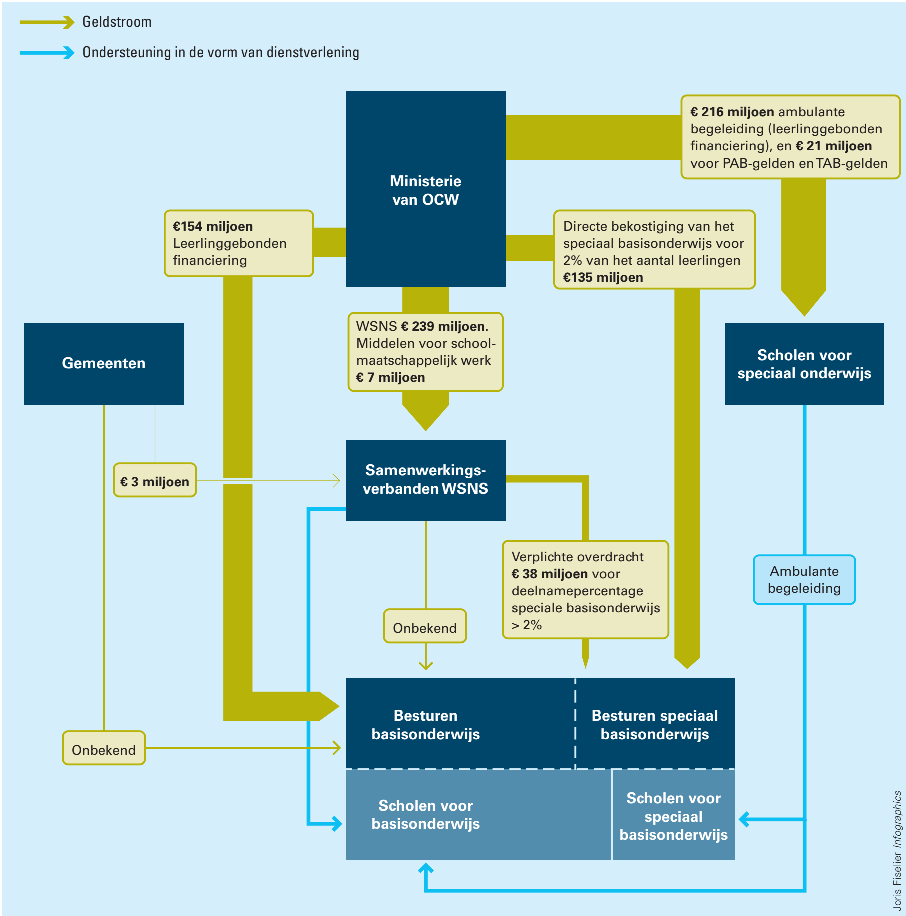
Onderwijsraad (2010). *De school en leerlingen met gedragsproblemen.* Den Haag: DeltaHage grafische dienstverlening.

Smeets, E., Veen, I. van der, Derriks, M. & Roeleveld, J. (2007). *Zorgleerlingen en leerlingenzorg op de basisschool*. Nijmegen: ITS-Radboud Universiteit Nijmegen.

# 1.3 Hoe worden ondersteuningsmiddelen verdeeld in het basisonderwijs?

**Scholen hebben op dit moment beperkte vrijheid in de besteding van de ondersteuningsmiddelen die zij ontvangen. Door de nieuwe bekostigingssystematiek van passend onderwijs krijgen samenwerkingsverbanden en schoolbesturen meer ruimte om de verdeling van middelen over leerlingen aan te passen. Wel zijn er straks verschillen in financiële uitgangspositie van de nieuwe samenwerkingsverbanden. Basisscholen in samenwerkingsverbanden die nu veel leerlingen in het speciaal onderwijs en leerlingen met leerlinggebonden financiering (lgf) hebben, beschikken straks verhoudingsgewijs over minder financiële middelen om te investeren in passend onderwijs.**

Figuur 1 Verdeling van financiële middelen voor ondersteuning in het basisonderwijs in 2011




Bron: Ministerie van OCW

## Huidige situatie van geldstromen voor ondersteuning

Scholen ontvangen naast de structurele basisbekostiging via de lumpsum ook middelen die bedoeld zijn voor de organisatie van de ondersteuning van leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte. Bovenstaand figuur geeft weer hoe het hiervoor beschikbare budget in 2011, voor zover bekend, werd verdeeld over de basisscholen. Het totale budget voor ondersteuning in het basisonderwijs (exclusief het speciaal onderwijs) was in 2011 € 772 miljoen. Deze middelen zijn bestemd voor de organisatie van de lichte en zware ondersteuning.

Deze € 772 miljoen voor lichte en zware ondersteuning bestaat uit:

| | |
|---|---|
| 154 miljoen | deel leerlinggebonden financiering voor regulier basisonderwijs |
| 216 miljoen | deel leerlinggebonden financiering voor ambulante begeleiding van leerlingen |
| 246 miljoen | samenwerkingsverbanden Weer Samen naar School (WSNS) |
| 135 miljoen | directe bekostiging van het speciaal basisonderwijs |
| 21 miljoen | preventieve ambulante begeleiding (PAB) en begeleiding bij het terugplaatsen van leerlingen van het speciaal onderwijs naar het (speciaal) basisonderwijs (TAB) |

*Middelen voor lichte en zware ondersteuning*

Voor de lichte ondersteuning gaf het Ministerie van OCW in 2011 € 381 miljoen aan de samenwerkingsverbanden WSNS en aan scholen voor speciaal basisonderwijs. Dit is opgebouwd uit € 246 miljoen voor de samenwerkingsverbanden WSNS en € 135 miljoen voor het speciaal basisonderwijs. Hoe samenwerkingsverbanden het budget verdelen over de schoolbesturen, is niet bekend omdat ze niet verplicht zijn om erover te rapporteren.

**Bekostiging WSNS**

De samenwerkingsverbanden WSNS krijgen van het Ministerie van OCW geld op basis van de veronderstelling dat ongeveer 5% van de leerlingen op de scholen in het samenwerkingsverband een vorm van lichte ondersteuning nodig heeft. Binnen het budget is de bekostiging van het speciaal basisonderwijs geoormerkt: voor 2% van de leerlingen bekostigt het Ministerie van OCW de ondersteuning in het speciaal basisonderwijs. Als basisscholen uit het samenwerkingsverband meer dan 2% van de leerlingen verwijzen naar het speciaal basisonderwijs, moet het samenwerkingsverband een deel van hun ondersteuningsbudget overmaken naar het speciaal basisonderwijs. Dus: hoe lager het deelnamepercentage van de scholen voor speciaal basisonderwijs binnen een samenwerkingsverband, hoe meer geld de basisscholen te besteden hebben en vice versa. Deze financiële prikkel in het bekostigingssysteem is bedoeld om de instroom in het speciaal basisonderwijs te beperken. Het aandeel leerlingen in het speciaal basisonderwijs in een samenwerkingsverband verschilt op dit moment sterk per regio.

Het Ministerie van OCW stelde voor de zware ondersteuning ongeveer € 1,3 miljard beschikbaar[13]. Iets meer dan € 900 miljoen gaat naar het speciaal onderwijs. Het grootste deel van het resterende budget (€ 391 miljoen) is bedoeld voor de zware ondersteuning op basisscholen[14]. Dit zijn de middelen voor lgf, waardoor leerlingen die een indicatie hebben voor het speciaal onderwijs, toch binnen het regulier basisonderwijs kunnen blijven. Het totale budget voor lgf was in 2011 € 370 miljoen. Dit bedrag bestaat uit twee delen: 40% (€ 154 miljoen in 2011) voor het schoolbestuur die de leerling met lgf op school heeft en 60% (€ 216 miljoen in 2011) voor de begeleiding van deze leerling vanuit het speciaal onderwijs. Het speciaal onderwijs ontving daarnaast een niet-leerlinggebonden budget voor de begeleiding van leerlingen in het basisonderwijs. In 2011 was dit € 21 miljoen voor preventieve ambulante begeleiding en voor begeleiding bij het terugplaatsen van leerlingen van het speciaal naar het (speciaal) basisonderwijs.

13 Dit bedrag is inclusief de kosten van het voortgezet speciaal onderwijs en van de lgf in het voortgezet onderwijs.

14 Dit bedrag maakt onderdeel uit van het totale bedrag van A 772 miljoen dat bestemd is voor lichte en zware ondersteuning.

*Onderwijsachterstandengeld*
In figuur 1 staan niet de middelen die basisscholen ontvangen voor het bestrijden van onderwijsachterstanden. Dat budget van € 442 miljoen (kostenniveau 2012) verstrekt het Ministerie van OCW, voornamelijk via de gewichtenregeling en de impulsregeling, aan schoolbesturen. Het doel van deze regelingen is om extra stimulering te geven aan leerlingen, die door hun sociaal-economische of culturele achtergrond en/of door een taalachterstand, dit nodig hebben. In de praktijk gebruiken scholen deze middelen om voorzieningen te treffen die ook ten goede komen aan leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben in het kader van passend onderwijs, bijvoorbeeld voor extra uren voor interne begeleiding en voor kleinere groepen.

## Invoering passend onderwijs: nieuwe bekostigingssystematiek

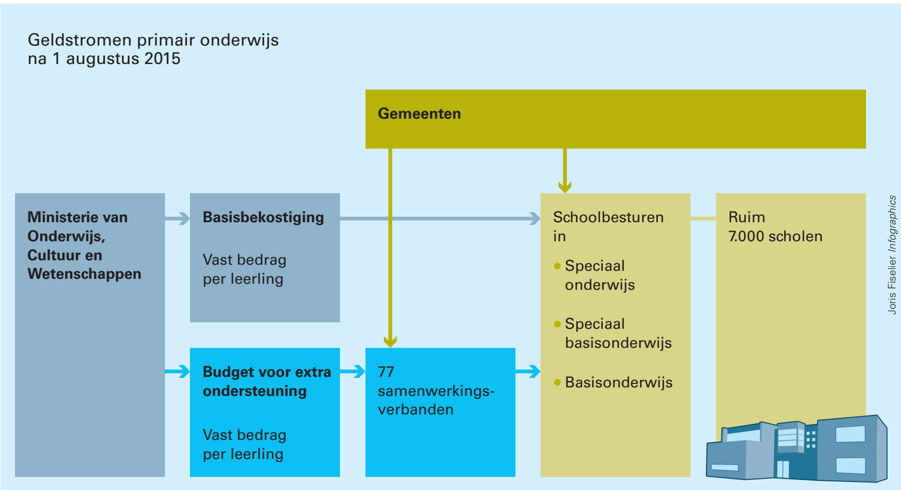
De basisbekostiging verandert met passend onderwijs niet: iedere school blijft een vast bedrag per leerling ontvangen als onderdeel van de lumpsum. De bekostiging van de onderwijsondersteuning verandert op 1 augustus 2015 (zie figuur 2). Vanaf dan ontvangt het samenwerkingsverband een vast bedrag per leerling. Dit is het aanvullend budget voor de organisatie van de extra ondersteuning. De schoolbesturen binnen een samenwerkingsverband beslissen gezamenlijk over de verdeling van het ondersteuningsbudget over de scholen. Eerst moeten daarvan het speciaal onderwijs en het speciaal basisonderwijs worden bekostigd. Het bedrag dat overblijft, is beschikbaar voor extra ondersteuning op reguliere basisscholen. Het totale budget voor extra ondersteuning in het primair onderwijs is vanaf 2015 jaarlijks € 1,6 miljard. Dit bedrag is samengesteld uit de bestaande financiële middelen voor onderwijsondersteuning: WSNS-budget, lgf en ondersteuningsmiddelen van het speciaal onderwijs.

1.2 Hoeveel leerlingen hebben extra ondersteuningsbehoefte?

In een klas op een reguliere basisschool zitten leerlingen die ondersteuning van wisselende intensiteit nodig hebben. In 2012 waren dat in totaal 317.000 leerlingen, van wie er 17.000 waren geïndiceerd voor lgf.

Momenteel is er nog een vaste koppeling tussen indicatie en bekostiging. Het verkrijgen van een indicatie betekent forse extra middelen van gemiddeld € 12.000 per leerling, en het niet verkrijgen van een indicatie betekent geen extra middelen. Met het nieuwe bekostigingssysteem verdwijnt dit 'alles of niets' principe, zodat er ruimte komt voor maatwerk in ondersteuning (OCW, 2011).

Figuur 2 De bekostigingssystematiek van passend onderwijs (ingangsdatum 1 augustus 2015)



*Grote verschillen in financiële gevolgen per regio*

De invoering van passend onderwijs leidt tot grote verschillen in de financiële uitgangspositie van samenwerkingsverbanden en daarmee tot verschillen in de middelen die scholen hebben om de ondersteuning van leerlingen die het nodig hebben vorm te geven. De nieuwe bekostigingssystematiek heeft namelijk herverdeeleffecten. Het budget voor passend onderwijs wordt straks bepaald op basis van het aantal leerlingen binnen het samenwerkingsverband. In regio's waar op dit moment relatief veel leerlingen een indicatie voor het speciaal onderwijs hebben of lgf ontvangen, betekent dit dat scholen van 2015 tot 2020 geleidelijk minder inkomsten krijgen. Het is aannemelijk dat in deze regio's de basisscholen daardoor meer leerlingen moeten opvangen die extra ondersteuning nodig hebben. Het speciaal onderwijs is namelijk veel duurder dan het reguliere basisonderwijs. Tegelijkertijd zijn er ook regio's die er financieel op vooruit gaan, omdat ze momenteel weinig gebruikmaken van lfg en/of verhoudingsgewijs weinig leerlingen in het speciaal onderwijs hebben. Ongeveer de helft van de nieuwe samenwerkingsverbanden krijgt door de herverdeeleffecten te maken met een terugloop van het budget.

Een andere factor die van invloed is op de uitgangspositie van samenwerkingsverbanden - en daarmee van scholen - bij de invoering van passend onderwijs, is het deelnamepercentage aan het speciaal basisonderwijs. Er zijn basisscholen die door de invoering van passend onderwijs in een lastige uitgangspositie komen, omdat zij op dit moment onder een samenwerkingsverband vallen met een hoog deelnamepercentage aan het speciaal basisonderwijs. Deze basisscholen hebben door de bekostigingssystematiek WSNS de afgelopen jaren slechts beperkte financiële ruimte gehad om op school een ondersteuningsstructuur op te bouwen (zie ook het kader over WSNS hierboven). Met passend onderwijs wordt van iedere school verwacht dat zij de basisondersteuning kunnen bieden. Dat wil zeggen dat de school tijdig leerproblemen en opgroei- en opvoedproblemen signaleert en structureel licht curatieve interventies kan uitvoeren voor bijvoorbeeld dyslexie, dyscalculie en het aanpakken van gedragsproblemen. Ook moet de school een duidelijke visie hebben op de ondersteuning van leerlingen en ondersteuningsmiddelen gericht inzetten (PO-raad, 2012).

De minst gunstige uitgangspositie voor passend onderwijs hebben scholen in regio's met een hoog deelnamepercentage aan het speciaal basisonderwijs en die straks onder een samenwerkingsverband vallen dat door herverdeeleffecten te maken krijgt met een terugloop van inkomsten. Er zijn in totaal negen samenwerkingsverbanden passend onderwijs waarvan het deelnamepercentage aan het speciaal basisonderwijs hoger is dan 3% en die door herverdeeleffecten tussen 2015 en 2020 ongeveer 20% van de huidige beschikbare ondersteuningsmiddelen minder ontvangen (Website passend onderwijs, 2013). Dit zijn 737 basisscholen. De beste uitgangspositie voor passend onderwijs hebben scholen in samenwerkingsverbanden waar op dit moment een laag deelnamepercentage aan het speciaal basisonderwijs is en die door herverdeeleffecten te maken krijgen met een toename van inkomsten. Er zijn zes samenwerkingsverbanden met een deelnamepercentage aan het speciaal basisonderwijs dat lager is dan 2% en waar de ondersteuningsmiddelen door herverdelingseffecten met ongeveer 20% toenemen. Dit zijn 424 basisscholen.

## Bronnen

Passend onderwijs (z.d.). www.passendonderwijs.nl, geraadpleegd op 30 mei 2013.

OCW (2011). *Brief van de Minister van OCW over passend onderwijs*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, 31 497, nr. 31. Den Haag: Sdu.

PO-raad (2012). *Referentiekader Passend Onderwijs*. Utrecht: PO-raad.

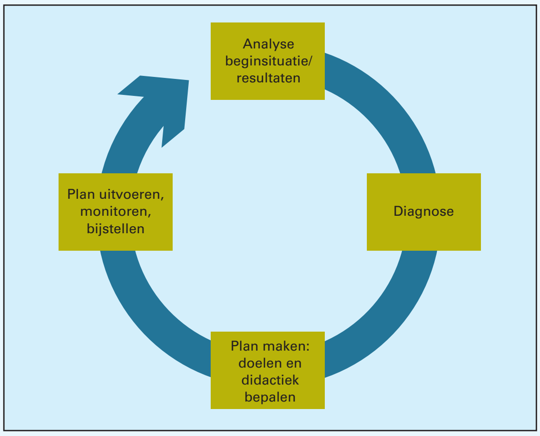
# 1.4 Zijn eisen aan leeropbrengsten en passend onderwijs te verenigen?

**De ambitie van het Ministerie van OCW voor passend onderwijs blijkt in de onderwijspraktijk moeilijk te verenigen met de eisen die het ministerie stelt aan de leeropbrengsten van leerlingen. Het doel van passend onderwijs is leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben zoveel mogelijk in het reguliere onderwijs op te vangen. Tegelijkertijd verwacht het ministerie van scholen dat zij hun leerresultaten steeds verbeteren. Dit wordt gemeten aan de hand van de resultaten die worden behaald voor taal en rekenen. In de praktijk blijken beide doelen op gespannen voet te staan met elkaar: leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben, beïnvloeden de gemiddelde prestaties van de school in negatieve zin. Hoe dichter bij de werkvloer, hoe sterker deze spanning wordt ervaren.**

## Beleid: twee ambities

Het Ministerie van OCW heeft ten eerste de ambitie om de kwaliteit van het basisonderwijs te vergroten, zodat Nederland in internationale vergelijkingen weer tot de top behoort. Voor het basisonderwijs is dit vertaald naar een stijging van het gemiddelde prestatieniveau van de Cito-eindtoets van 535,4 in 2010 naar 537 in 2015. Het ministerie meent dat deze leerwinst gerealiseerd kan worden als scholen gebruikmaken van opbrengstgericht werken (zie kader). Ook hiervoor is een doel gesteld: het percentage scholen dat voldoende scoort op de indicatoren van de Inspectie van het Onderwijs voor opbrengstgericht werken moet van 30% in 2010 naar 90% in 2018 (OCW, 2011).

**Wat is opbrengstgericht werken in het onderwijs?**




Opbrengstgericht werken is het maximaliseren van leerlingprestaties door planmatig en resultaatgericht onderwijs. Dat betekent het doorlopen van alle stappen van de evaluatieve cyclus, waardoor leraren goed zicht hebben op de capaciteiten van leerlingen, hun mogelijkheden en hun beperkingen. Op basis hiervan stellen zij doelen voor leerlingen, kiezen zij doelgericht een lesaanpak, toetsen zij de vorderingen en stellen indien nodig hun plannen bij. Ook op schoolniveau moet er aandacht zijn voor de verbetering van de prestaties van de leerlingen. Opbrengstgericht werken is heel anders dan klassikale instructie. In de praktijk wordt vaak invulling gegeven aan opbrengstgericht werken door te differentiëren naar drie instructieniveaus. De leraar legt de leerstof niet één keer uit aan de hele groep, maar drie keer aan groepen van verschillende niveaus.

De Inspectie van het Onderwijs houdt namens de minister van OCW toezicht op de kwaliteit van het onderwijs. Leeropbrengsten, met name op het terrein van rekenen en taal, spelen een sleutelrol in het oordeel van de inspectie. Om te beoordelen of de leeropbrengsten van leerlingen op een school voldoende zijn, worden ze vergeleken met de leeropbrengsten op scholen met een vergelijkbare leerlingenpopulatie

(Inspectie van het Onderwijs, 2012a). Als de opbrengsten van een school onder het te verwachten niveau liggen, wordt het schoolbestuur hierover geïnformeerd. Zijn de leeropbrengsten na drie jaar nog steeds onvoldoende en zijn ook andere onderdelen van het onderwijsleerproces van onvoldoende kwaliteit, dan krijgt de school het oordeel '(zeer) zwakke school' (Inspectie van het Onderwijs, 2012b).
Het toezicht van de Inspectie is risicogestuurd ingericht. Het risicogerichte toezicht is allereerst gericht op het detecteren van die instellingen waar mogelijkerwijs sprake is van onvoldoende kwaliteit van het onderwijs. Dat betekent dat onvoldoende leeropbrengsten een reden zijn om op een school nader onderzoek te doen. In dat geval doet de inspectie een zogeheten kwaliteitsonderzoek om vast te stellen of er daadwerkelijk tekortkomingen zijn.
Het toezicht is wel zo ingericht dat alle scholen eens in de vier jaar worden bezocht. Bij scholen waar zich geen risico's voordoen, beoordeelt de inspectie tijdens dit vierjaarlijkse bezoek de opbrengsten, de kwaliteitszorg en de zorg en begeleiding.[15] Dit bezoek is beperkt in omvang en diepgang.

1.1 Wat houdt Passend Onderwijs in?

De tweede ambitie van de minister is om zo veel mogelijk leerlingen die specifieke ondersteuning nodig hebben binnen het reguliere basisonderwijs te houden. Deze ambitie heeft in de jaren negentig vorm gekregen in het Weer Samen Naar School (WSNS) beleid. De systematiek van WSNS wordt met de invoering van passend onderwijs ook van toepassing voor het speciaal onderwijs.
Het doel daarvan is dat alle leerlingen de ondersteuning krijgen die zij nodig hebben. Ook de groep leerlingen die extra ondersteuning nodig heeft, enkele groepen uitgezonderd[16], moet aan het eind van de basisschool voldoende leerprestaties geleverd hebben. De inspectie beoordeelt ook voor leerlingen met een eigen leerlijn/ontwikkelingsperspectief of ze zich voldoende ontwikkeld hebben. Ze maken alleen geen onderdeel uit van de beoordeling van de opbrengsten van de school.

## Praktijk: spanning door focus op leerprestaties

Scholen hebben er geen problemen mee dat de prestaties van hun leerlingen een belangrijke graadmeter zijn voor de kwaliteit van de school. Sterker nog: scholen leggen zelf de prestaties van de leerlingen langs de meetlat van de inspectie en ondernemen actie als de prestaties onder de norm dreigen te komen.

> "In ons digitale leerlingvolgsysteem zit een functie om een overzicht te maken van onze scores op de normen van de inspectie. Toen halverwege het jaar bleek dat wij voor hoofdrekenen onder de norm zakten, heeft de schoolleider besloten dat iedere klas de eerste tien minuten van iedere lesdag ging hoofdrekenen."

Wat op scholen spanning oplevert, is dat de leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben verhoudingsgewijs veel tijd en aandacht van de leraar vergen, maar vaker een laag 'leerrendement' hebben. Onderzoek wijst uit dat leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben gemiddeld lagere scores halen op de toetsen voor rekenen en lezen (Roeleveld et al., 2013). Daardoor beïnvloeden zij de gemiddelde prestaties van

15 Scholen komen alleen in aanmerking voor een vierjaarlijks bezoek als zich geen risico's voordoen en zij niet onderzocht zijn in het kader van een zogenoemd thema-onderzoek of in het jaarlijkse onderzoek naar de staat van het Nederlandse onderwijs.

16 Dit zijn leerlingen: met een aantoonbare forse leerachterstand én een IQ lager dan 80; die aantoonbaar capaciteiten missen om het beoogde eindniveau van groep 8 te bereiken; die recent zijn ingestroomd op de school; die kort in Nederland verblijven én daarom het Nederlands niet goed beheersen.

de school in negatieve zin. Scholen maken zich hier zorgen over, ondanks dat de inspectie rekening houdt met de leerlingenpopulatie. Ook de Kinderombudsman (2013) constateerde recent dat maatwerk voor leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte geen positief rendement oplevert voor scholen.
Doordat de inspectie haar oordeel hoofdzakelijk baseert op deze leerprestaties voor rekenen en taal, vinden scholen dat hun inspanningen voor leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben niet altijd gezien en gewaardeerd worden. Leraren vinden ook dat er door de focus op de leerprestaties van de leerlingen te weinig oog is voor de ontplooiing van leerlingen.

"Wij verwijzen leerlingen niet graag naar een speciale school. We vinden dat we zo lang mogelijk moeten proberen om kinderen op school te houden, zodat ze in hun eigen buurt naar school kunnen gaan. Dat is heel hard werken. Voor iedereen. Het is spannend als de inspectie langskomt om de kwaliteit van onze school te beoordelen. De mensen van de inspectie luisteren naar ons verhaal over de leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben, wat we daarvoor doen en wat het oplevert voor bijvoorbeeld het welzijn van het kind. Ze zijn dan vol lof over onze inspanningen. Maar dan komen de resultaten van de toetsen die de leerlingen hebben gemaakt op tafel: het gemiddelde van de klas voldoet niet aan de landelijke norm. Dan kun je praten tot je een ons weegt, en in een gesprek begrijpen ze onze argumenten heel goed, maar het oordeel van de onvoldoende leeropbrengst blijft staan. De gevolgen van het negatieve oordeel worden breed gevoeld. De leraren hebben het idee dat ze hebben gefaald, de directeur krijgt er een lading werk bij en het schoolbestuur is ontevreden. Misschien volgend jaar toch maar extra oefenen op de toetsen of die leerling uit groep 6 verwijzen naar het speciaal basisonderwijs?"

Hieronder beschrijven we op basis van ons casusonderzoek hoe deze spanning op de verschillende uitvoeringsniveaus doorwerkt: van schoolbesturen tot leraren.

*Schoolbesturen*

Schoolbesturen hechten veel waarde aan het oordeel van de inspectie en zij stimuleren de schoolleiders om aan haar beoordelingskader te voldoen.

"Deze week komen de Cito-uitslagen binnen. Het bestuur is net zo zenuwachtig voor de uitslag als de ouders en kinderen. Als het tegenzit, heb ik zo drie zwakke scholen die onder mijn bestuur vallen. Als dat niet zo blijkt te zijn, trakteren wij op taart."

1.3 Hoe worden ondersteuningsmiddelen in het basisonderwijs verdeeld?

Het succes van het WSNS-beleid meten schoolbesturen af aan het deelnamepercentage aan het speciaal basisonderwijs. Een laag deelnamepercentage levert een school namelijk een financieel voordeel op. De schoolbesturen, verenigd in de samenwerkingsverbanden, moeten betalen voor de leerlingen op het speciaal basisonderwijs als zij meer dan 2% van de leerlingen verwijzen. Als de speciale basisschool weinig leerlingen heeft, blijft er dus meer geld over voor de reguliere basisscholen. Logischerwijs stimuleren schoolbesturen de schoolleiders om zo min mogelijk leerlingen naar het speciaal basisonderwijs te verwijzen.

De spanning kan volgens schoolbesturen weggenomen worden door een geleidelijke invoering van passend onderwijs, een goede herverdeling van de middelen binnen het samenwerkingsverband, een goede organisatie van de zorgstructuur en door competente leraren.

*Schoolleiders*

Schoolleiders hebben de opdracht de school zo te organiseren dat alle leerlingen kwalitatief goed onderwijs krijgen en dat alle leerlingen op school goede ondersteuning kunnen krijgen. De spanning tussen deze twee doelen in het onderwijs ervaren de schoolleiders als problematisch.

> "Bij het laatste bezoek van de inspectie scoorde onze school op de meeste aspecten voldoende. Ook op zorg, alleen de leeropbrengsten waren onvoldoende. Mijn school wordt daarmee feitelijk gestraft voor het binnenboord houden van leerlingen die we ook hadden kunnen verwijzen naar het speciaal basisonderwijs. Door de focus op de prestaties gaan ook leraren zich vooral daarop richten en dan zie je ongewenste dingen gebeuren. Leraren die alleen nog oefenen met toetsen, of die uit het oog verliezen dat een jonge leerling ook kan leren door spel."

Schoolleiders zien dat leraren veel taken moeten uitvoeren in de beschikbare tijd. Scholen modelleren het onderwijs naar de eisen die de inspectie stelt, vooral als het gaat om leeropbrengsten en opbrengstgericht werken. Dit vertaalt zich in de praktijk in eisen aan de leraar. Daarnaast zien schoolleiders dat de leraren en de intern begeleider veel tijd besteden aan de specifieke ondersteuning aan leerlingen. Ook zoekt de schoolleider ruimte om andere taken in het onderwijs in te passen, zoals het uitvoeren van pest- en spijbelprotocollen, aandacht voor Engelse taal en burgerschap. Schoolleiders willen de leraren ontlasten door een deel van de taken te laten uitvoeren door ondersteunend personeel. Dit lukt vaak alleen in de vorm van ad hoc constructies, zoals de inzet van stagiairs. Uit ons praktijkonderzoek blijkt namelijk dat de ruimte van schoolleiders om in de organisatie van de onderwijsondersteuning eigen keuzes te maken, beperkt is. Zij hebben geen invloed op de zorgstructuur buiten de school of op de verdeling van de (financiële) middelen binnen het samenwerkingsverband. Scholen met een moeilijke leerlingenpopulatie moeten bij het bestuur een verzoek indienen voor extra middelen om extra ondersteuning te organiseren. Een veelgehoord dilemma is dat wanneer een schoolleider extra formatie wil vrijmaken, bijvoorbeeld voor uitbreiding van het aantal uren interne begeleiding, dit ten koste gaat van bijvoorbeeld de groepsgrootte of van extra handen in de klas.

Voor kleine scholen die in hun voortbestaan worden bedreigd, heeft het oordeel van de inspectie een extra lading. Bij een slecht oordeel stijgt de kans dat ouders voor een andere school kiezen en het leerlingaantal afneemt. Juist het geven van voldoende aandacht aan alle leerlingen staat op kleine scholen verhoudingsgewijs vaker onder druk, omdat er vaker met combinatiegroepen wordt gewerkt. Daardoor moeten leraren hun lessen op veel verschillende niveaus afstemmen. Leraren op kleine scholen hebben hier inmiddels de nodige ervaring mee opgedaan. Toch, als het aantal leerlingen dat extra ondersteuning nodig heeft toeneemt, wordt het lastiger om aan de onderwijsbehoeften van alle leerlingen in de klas tegemoet te komen.

*Leraren*

In de klas wordt de spanning tussen de ambities het meest gevoeld. Dat heeft een aantal oorzaken. Ten eerste willen leraren alle leerlingen zo goed mogelijk onderwijs geven. Dit betekent dat zij, behalve aan taal en rekenen, ook aandacht willen besteden aan andere vaardigheden en aan algemene ontwikkeling. Maar ook aan het welzijn van een kind.

> “Wij hebben op onze school veel leerlingen met een lage intelligentie. Deze leerlingen kunnen bij ons in hun eigen omgeving naar school, spelen met vriendjes en zo meer. Aan het einde van de basisschool scoren zij natuurlijk veel te laag, maar ik ben er van overtuigd dat zij bij ons op school meer hebben geleerd dan zij ooit geleerd zouden hebben op een speciale basisschool.”

De spanning wordt voor leraren groter naarmate er meer en grotere verschillen tussen leerlingen in de klas zijn.

> “De tijdsklem die ik ervaar, wordt mede veroorzaakt doordat ik in mijn les moet differentiëren naar drie niveaus, terwijl ik ook twee leerlingen met een eigen leerlijn in mijn groep heb. Maar ook andere leerlingen in de groep hebben specifieke aandacht nodig: de een moet aangespoord worden om aan het werk te gaan, een ander hoeft maar twee van de vier rijtjes te doen, weer een ander moet in een prikkelarme omgeving werken. En dan heb ik ook nog twee leerlingen die zo snel met alles klaar zijn, dat ze al aan mijn arm staan te trekken als ik nog bezig ben met de instructie aan de leerlingen met de eigen leerlijn.”

Ten tweede kan ook de aard van de problematiek en de dynamiek in de klas de spanning voor leraren vergroten. Vooral leerlingen met gedragsproblemen zijn moeilijk voor een leraar. Bovendien kan hun gedrag de sfeer in de klas beïnvloeden en andere leerlingen verhinderen te leren. Uit ander onderzoek blijkt dat het aandeel leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben geen negatieve invloed heeft op de leerprestaties van andere leerlingen, maar dat er wel een klein negatief effect is van zorgzwaarte op de toetsscores van de leerlingen die geen extra ondersteuning nodig hebben: hoe complexer en zwaarder de problematiek, des te lager de toetsscores van de leerlingen die geen extra ondersteuning nodig hebben (Roeleveld et al., 2013). Dit wijst er op dat het aandeel leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte op zich geen groot probleem oplevert, maar de ernst en complexiteit van de problematiek van die leerlingen mogelijk wel.

> “Ik kan een driftbui van een leerling niet negeren. Daar moet ik iets aan doen, maar dat betekent dat de rest van de groep verstoken blijft van onderwijs. Soms duurt het wel even voor er een oplossing is. Er lopen geen mensen in de school rond die tijd hebben om die leerling op te vangen.”

Opbrengstgericht werken helpt leraren enerzijds om gestructureerd te werken met de groep. Anderzijds betekent opbrengstgericht werken ook veel papierwerk voor leraren. Bijvoorbeeld uitslagen in digitale systemen invoeren, analyses uitvoeren, leerdoelen formuleren, de didactische aanpak per instructiegroep uitschrijven (groepsplannen) en de gekozen didactische aanpak evalueren en bijstellen. Leraren ervaren het papierwerk als een belasting, al begrijpen ze over het algemeen wel het nut ervan.

> “Ik denk dat we regelmatig doorslaan in papierwerk. Het werkt niet altijd motiverend als je altijd maar op papier moet zetten wat je gedaan hebt. Aan de andere kant is het goed om aan te kunnen tonen welke begeleiding er is geweest. Ik heb regelmatig ervaren dat een leerling gedurende de schoolloopbaan goed is begeleid, maar dat de verslaglegging van deze begeleiding niet goed is verlopen. Ouders hebben er recht op te weten dat hun kinderen extra begeleiding ontvangen en wat deze begeleiding inhoudt.”

Tot slot willen we opmerken dat ook ouders bijdragen aan de spanning die leraren ervaren. Ouders verwachten dat op school het maximale uit hun kinderen wordt gehaald. Zeker in de laatste klassen van de basisschool, vlak voor de overstap naar het

voortgezet onderwijs, zijn de eindscores van de kinderen van belang. Ouders spreken leraren aan op de aanwezigheid van leerlingen in de klas die door hun gedrag een negatieve sfeer in de klas veroorzaken. Ouders vragen zich bijvoorbeeld ook af of de hoeveelheid aandacht die de leraar aan andere kinderen moet geven, niet ten koste gaat van de aandacht voor hun eigen kind.

"Ik denk dat we regelmatig doorslaan in papierwerk. Het werkt niet altijd motiverend als je altijd maar op papier moet zetten wat je gedaan hebt. Aan de andere kant is het goed om aan te kunnen tonen welke begeleiding er is geweest. Ik heb regelmatig ervaren dat een leerling gedurende de schoolloopbaan goed is begeleid, maar dat de verslaglegging van deze begeleiding niet goed is verlopen. Ouders hebben er recht op te weten dat hun kinderen extra begeleiding ontvangen en wat deze begeleiding inhoudt."

Ook de ouders van kinderen die specifieke ondersteuning krijgen, verwachten goede resultaten. Deze ouders spreken de leraar aan op de vorderingen van het handelingsplan dat voor hun kind is opgesteld.

## Bronnen

Inspectie van het Onderwijs (2012a). *De beoordeling van opbrengsten in het basisonderwijs*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2012b). *Toezichtkader PO/VO*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Kinderombudsman (2013). *Van leerplicht naar leerrecht; Adviesrapport over waarborging van het recht op onderwijs naar aanleiding van het onderzoek naar thuiszitters.* Den Haag: Kinderombudsman.

Ministerie van OCW (2011). Actieplan 'Basis voor Presteren'; Naar een ambitieuze leercultuur voor alle leerlingen. Bijlage bij Kamerstuk 32500-VIII nr. 176. Den Haag: Sdu.

Roeleveld, J., Smeets, E., Ledoux, G., Wester M. & Koopman, P.N.J. (2013) *Prestaties en loopbanen van zorgleerlingen; Secundaire analyses op COOL-data ten behoeve van evaluatie Passend Onderwijs*. Amsterdam/Nijmegen: Kohnstamm Instituut/ITS.

# 2.1 Hoe ontwikkelt het personeelsbestand zich?

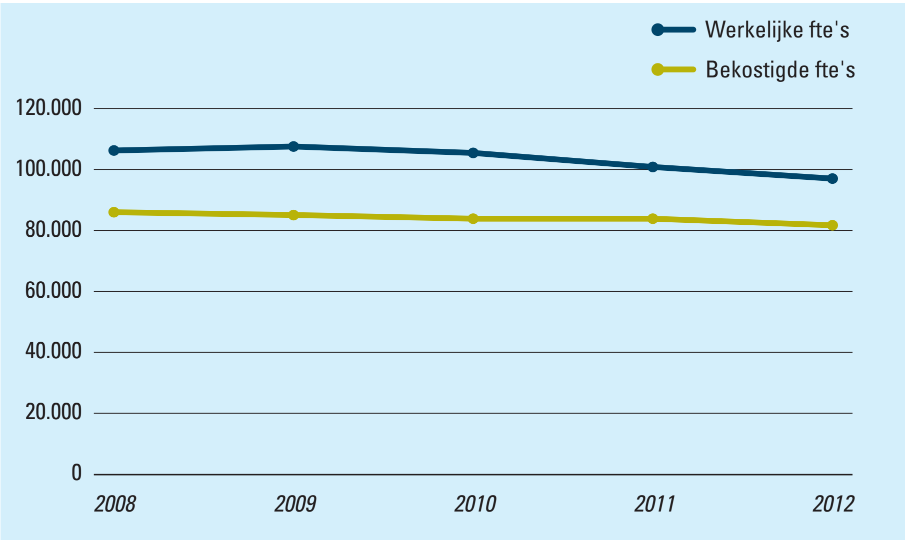
**Het aantal leerlingen in het basisonderwijs daalt sinds 2009, en daarmee de inkomsten van schoolbesturen voor personeel. Ook het aantal personeelsleden is gedaald. In het begin minder snel dan het aantal leerlingen, maar in 2011 en 2012 sneller. Schoolbesturen zijn bezig met een inhaalslag. Er is vooral bezuinigd op extra handen in en om de klas, om de groepen zo min mogelijk te hoeven vergroten. Dat maakt het lastiger om leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte de nodige aandacht te bieden. Schoolbesturen maken vaker gebruik van tijdelijk personeel, oproepkrachten en payrollers, om te voorkomen dat ze voor langere tijd - financieel - aan medewerkers vast zitten.**
**We zien de laatste jaren in het basisonderwijs een stijging van het aantal parttimers, van de gemiddelde leeftijd, van het gebruik van BAPO (extra verlof voor oudere werknemers) en van het ziekteverzuim. Die ontwikkelingen leiden er samen met de daling van het aantal personeelsleden toe dat het voor schoolleiders moeilijker wordt, hun mensen goed over de groepen te verdelen. De 'personele puzzels' worden ingewikkelder.**

### Minder leerlingen, minder geld en dus minder personeel

4.1 Hoe bepaalt het Ministerie van OCW de hoogte van rijksbijdragen aan het basisonderwijs?

Het aantal leerlingen bepaalt voor een belangrijk deel de hoogte van de component voor personele bekostiging in de lumpsum. Daalt het aantal leerlingen, dan daalt dus ook het aantal door het rijk bekostigde fte's personeel. Schoolbesturen kunnen een groot deel van het personeel betalen uit de personele gelden die ze van het Ministerie van OCW ontvangen, maar ze betalen ook medewerkers uit aanvullende gelden die zij ontvangen van het Ministerie van OCW, gemeenten of de samenwerkingsverbanden Weer Samen Naar School. Die aanvullende gelden zijn voor een deel incidenteel.

Figuur 1 Bekostigde en werkelijke fte's basisonderwijs 2008-2012

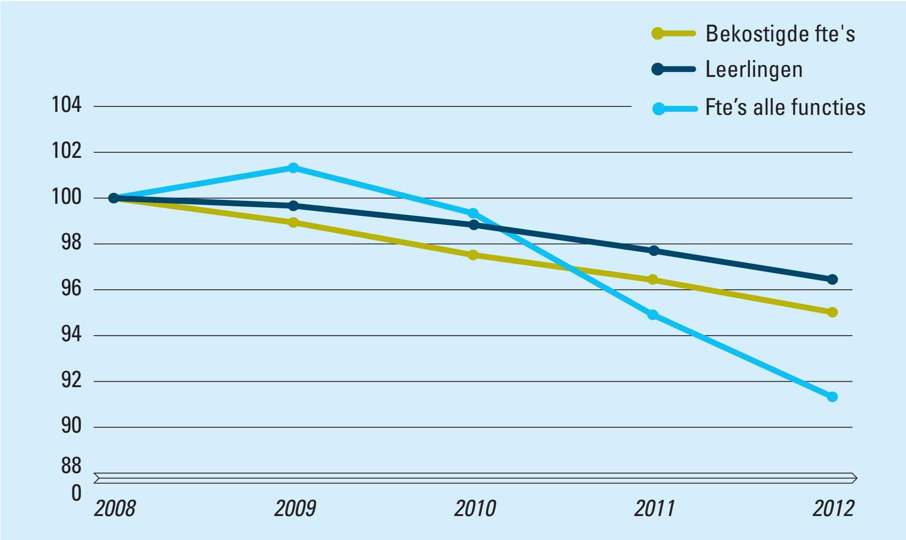



Bron: Ministerie van OCW (2013) en databestand Ministerie van OCW, bewerking Algemene Rekenkamer.

Figuur 1 toont het aantal fte's dat het Rijk structureel bekostigt[17] en het totaal aantal fte's in het basisonderwijs.

Het verschil tussen het aantal fte's dat het Ministerie van OCW bekostigt en het werkelijke aantal fte's dat in het basisonderwijs werkt, neemt af. In 2008 was het 20.210, in 2011: 17.870 en 2012: 15.280.
Het aantal leerlingen in het basisonderwijs daalt vanaf 2009. Het aantal in het basisonderwijs werkzame fte's steeg in dat jaar nog, om pas vanaf 2010 af te nemen. Het basisonderwijs reageert dus met enige vertraging op de daling van leerling-aantallen door de personeelsbezetting te laten dalen. Figuur 2 laat dat zien. De figuur toont de ontwikkeling van het aantal leerlingen, van de bekostigde fte's en van fte's die in alle functies samen in het basisonderwijs werkzaam zijn, in indexcijfers. Het jaar 2008 is als referentie genomen (2008 = 100).

Figuur 2 Ontwikkeling aantal leerlingen, personele bekostiging en personeel in fte in het basisonderwijs, 2008-2012




Bron: Ministerie van OCW (2013); databestand Ministerie van OCW, bewerking Algemene Rekenkamer

In de figuur zien we dat het aantal personeelsleden in het basisonderwijs, in fte's, vanaf 2010 sneller daalt dan het aantal leerlingen. Verklaringen voor de vertraging in de reactie zijn:

2.3 Hoe flexibel is de onderwijs-cao?

- In krimpsituaties gaat er enige tijd overheen voordat bekostiging en formatie met elkaar in evenwicht zijn. Bijvoorbeeld doordat het bestuur het personeel een werkgarantie heeft afgegeven en het natuurlijk verloop achterblijft bij de krimp of, wanneer het bestuur personeel wel wil laten afvloeien, door de ontslagbescherming in de cao.
- Sommige besturen hielden bewust boventallig personeel aan. Bijvoorbeeld om een kwaliteitsimpuls te geven aan een school die onvoldoende presteert, of om te investeren in het profiel van de school door een vakleerkracht in te zetten. Soms houden scholen personeel aan met het oog op een grote uitstroom in de toekomst van pensioengerechtigde leerkrachten. Het aanhouden van boventallig personeel

17 'Bekostigde' fte's zijn in dit verband: het aantal fte's waarop de personele basisbekostiging en aanvullende bekostiging gebaseerd zijn, inclusief fte's voor de bestrijding van onderwijsachterstanden en exclusief fte's voor de bestrijding van onderwijsachterstanden in impulsgebieden.

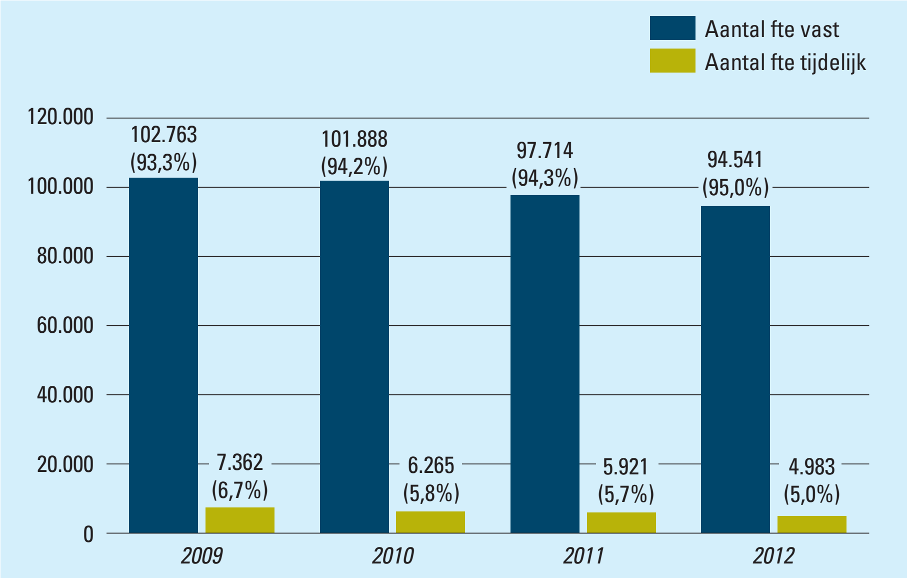
levert echter problemen op wanneer daar onvoldoende eigen vermogen en/of andere geldstromen dan de lumpsum tegenover staan.
- Zwak financieel beleid kan er (mede) voor zorgen dat schoolbesturen te lang boventallig personeel aanhouden. Naarmate de financiële functie van een bestuur zwakker is, duurt het langer voor het reageert op krimp en maatregelen treft (IOO, 2011).

## Schoolbesturen zoeken flexibiliteit in personeelsbestand

2.3 Hoe flexibel is de onderwijs-cao?

De afgelopen jaren maakten schoolbesturen hun personeelsbestand flexibeler door tijdelijke dienstverbanden aan te gaan in plaats van vaste, en door meer met oproepkrachten of payrollers te werken. Zo kunnen zij bij dalende leerlingaantallen en dalende ontvangsten van onder meer gemeenten, personeel sneller laten afvloeien zonder voor langere tijd - financieel - aan hen gebonden te zijn.[18]

Figuur 3 Verhouding vast en tijdelijk personeel basisonderwijs, 2009-2012




Bron: DUO (z.d.)

In figuur 3 zien we dat het aantal fte's in tijdelijke dienst afneemt, zowel absoluut als naar verhouding. De afname van het aantal tijdelijke fte's lijkt in tegenspraak met de toenemende flexibilisering van het personeelsbestand. De verklaring is dat tijdelijk personeel bij bezuinigende schoolbesturen de afgelopen jaren als eerste is afgevloeid. Het weinige nieuwe personeel dat aangetrokken wordt, krijgt in bijna alle gevallen een tijdelijke aanstelling. Vaak vervangen besturen tijdelijke krachten, omdat na drie achtereenvolgende jaren een tijdelijke aanstelling recht geeft op een vast contract.

Een voorzitter van een schoolbestuur met meer dan tien scholen geeft aan: "Wij nemen elk jaar een groepje tijdelijk personeel aan. Hun contract loopt altijd weer af op 31 juli. Soms komt dezelfde persoon in het nieuwe schooljaar terug. Soms een ander, als de vorige er al te lang zat."

18 Een *tijdelijk dienstverband* duurt in het onderwijs maximaal twaalf maanden. *Oproepkrachten* zijn medewerkers in vaste of tijdelijke dienst bij het schoolbestuur met een nulurencontract. Zij zijn flexibel inzetbaar. Medewerkers op *payroll*basis zijn niet in dienst bij het schoolbestuur, maar bij een payrollbedrijf. Over het aantal oproepkrachten bestaan overigens geen cijfers.

Werken met personeel dat niet in dienst van een schoolbestuur is - zoals payrollers - geeft nog meer flexibiliteit dan het aannemen van tijdelijk personeel. Er zijn enkele voorbeelden van besturen die een eigen payrollbedrijf hebben opgericht, ondergebracht in een afzonderlijke rechtspersoon.

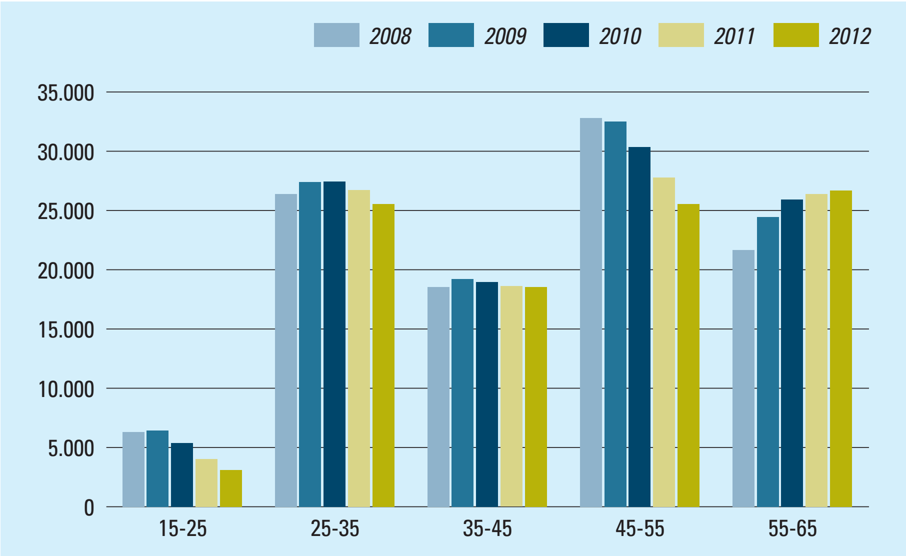
In 2008 gaf het basisonderwijs € 84,3 miljoen uit aan personeel dat niet in eigen dienst was. Hieronder bevinden zich payrollers en uitzendkrachten, maar ook overige externe inhuur van medewerkers op het bestuursbureau. In 2011 was dat bedrag € 113,2 miljoen. Het aandeel is dus met een derde toegenomen, ook al zijn de bedragen waar het om gaat als aandeel in de totale loonsom van het basisonderwijs nog klein: 1,6% in 2008 en 2,1% in 2011.

De flexibilisering van de arbeidsmarkt in het basisonderwijs heeft een prijs: het kost vaak meer en resulteert in een slechtere arbeidsmarktpositie voor de mensen die het betreft.

Een voorzitter van een bestuur met meer dan tien scholen: “Het is natuurlijk niet goed voor de continuïteit van het onderwijs, niet goed voor de BV Nederland, en het is asociaal personeelsbeleid, maar zo draai ik tenminste niet op voor de kosten als ik van mensen af moet.”

## Toename gemiddelde leeftijd en gebruik BAPO

Figuur 4 Fte’s in het basisonderwijs naar leeftijd, 2008-2012




Bron: DUO (z.d.)

Het personeelsbestand is tussen 2008 en 2012 gemiddeld verouderd. De groep medewerkers jonger dan 25 jaar neemt af. Zij zijn de afgelopen jaren relatief vaker afgevloeid en ondervinden de gevolgen van de vacaturestops die besturen hebben afgekondigd en van de flexibilisering van de arbeidsmarkt. De groep leerkrachten ouder dan 55 neemt toe. De gemiddelde leeftijd van het personeel in het basisonderwijs nam toe van 43,1 in 2008 tot 44,2 in 2012.

Naarmate de groep ouderen toeneemt, neemt ook het gebruik toe van de regeling Bevordering Arbeidsparticipatie Ouderen (BAPO). Deze regeling voorziet in arbeidsduurvermindering voor werknemers ouder dan 52 jaar, om hun werkdruk te

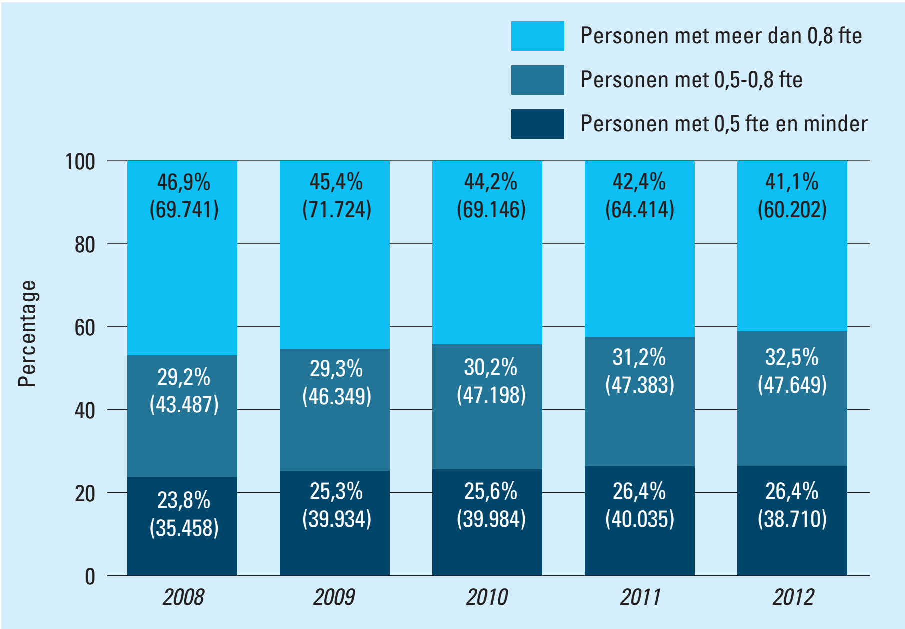
4.3 Welke structurele mee- en tegenvallers waren er de laatste jaren in het basisonderwijs?

verminderen.[19] Schoolbesturen worden financieel gecompenseerd voor de vervanging van BAPO-gerechtigden, al is de compensatie lager dan de werkelijke kosten die BAPO met zich meebrengt voor schoolbesturen. De gerealiseerde BAPO in fte, dus het feitelijke aantal fte waarvoor vervanging geregeld moet worden, is toegenomen van ongeveer 3.100 in 2008 naar ongeveer 4.000 in 2011. In 2008 maakte 2,8% van het totale aantal fte's in het basisonderwijs gebruik van BAPO. In 2011 was dat 3,7%.

**Groot en toenemend aantal parttimers**

In het basisonderwijs werken veel parttimers. Hun aandeel in het totale personeelsbestand groeide in de afgelopen jaren, blijkt uit figuur 5. In het basisonderwijs werkte in 2012 41% van de medewerkers meer dan 0,8 fte. Ter vergelijking: in het voortgezet onderwijs was dat 62%.

Figuur 5 Omvang van de aanstelling in aantal personen, 2008-2012




Bron: DUO (z.d)

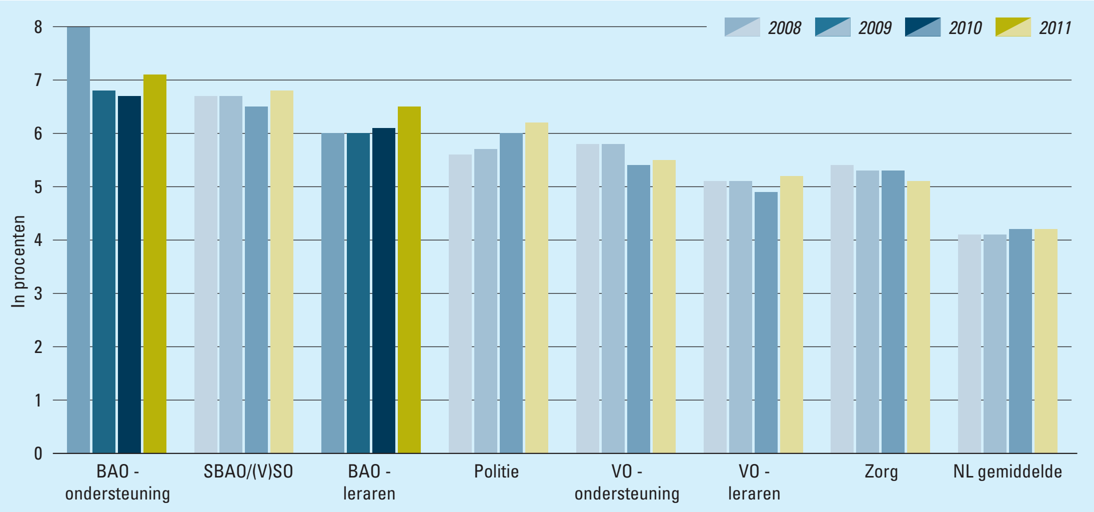
In het basisonderwijs werken directeuren het minst vaak in deeltijd: 73% van hen werkte in 2012 meer dan 0,8 fte. Van de leraren werkt 41% meer dan 0,8 fte. Het onderwijsondersteunend personeel werkt het vaakst in deeltijd: maar 27% van hen werkt meer dan 0,8 fte.

**Hoog en toenemend ziekteverzuim**

Het ziekteverzuim in het basisonderwijs is hoog, vergeleken met het landelijk gemiddelde of met bijvoorbeeld het voortgezet onderwijs of de zorg. In de afgelopen jaren is het ziekteverzuim in het basisonderwijs toegenomen. Het ziekteverzuim onder leraren steeg van 6,0% in 2008 naar 6,5% in 2011. Onder onderwijsondersteunend personeel is het verzuim hoger, namelijk 7,1% in 2011.

19 Werknemers van 52 jaar en ouder krijgen bij een voltijdsaanstelling recht op 170 verlofuren extra in een jaar. Boven de 55 jaar verdubbelt dit. BAPO-gerechtigden leveren afhankelijk van hun schaal 25% tot 35% van het bij het verlof behorende salaris in.

Figuur 6 Ziekteverzuim* in basisonderwijs en enkele andere sectoren, 2008-2011




*Dit is exclusief zwangerschapsverlof en rechtspositioneel verlof.
Bron: stamos , caop, cbs, Vemet, Politie
BAO = basisonderwijs, SBAO/(v)SO = speciaal basisonderwijs / (voortgezet) speciaal onderwijs

In 2009[20] werd 63% van het ziekteverzuim van leraren vervangen en 24% van het verzuim van onderwijsondersteunend personeel (Stamos, z.d.). Een verklaring voor het verschil is dat vervanging van het onderwijsondersteunend personeel in de meeste functies pas na twee maanden wordt vergoed.

**Beperkte financiële prikkels om ziekteverzuim terug te dringen**

Schoolbesturen in het basisonderwijs zijn verplicht zich aan te sluiten bij het door de sociale partners opgerichte Vervangingsfonds (Vf), dat in de meeste gevallen de vervanging bij ziekte en verlof betaalt in ruil voor maandelijkse premiebetaling. Sinds 1 januari 2011 bestaat voor besturen met een lumpsum van meer dan € 20 miljoen de mogelijkheid de financiële risico's van ziekteverzuim geheel of gedeeltelijk (alleen gedurende het eerste jaar van ziekte) zelf te dragen, in ruil voor (gedeeltelijke) kwijtschelding van de premie. Zij worden dan 'eigen risicodrager'. Voert een eigen risicodrager een goed verzuimbeleid, dan kan hij zelf profiteren van de financiële voordelen die dat met zich meebrengt in de vorm van lage verzuimkosten. Uit de evaluatie van de eerste pilot van negen eigen risicodragers komt naar voren, dat acht van de negen besturen verwachtten financieel voordeel te behalen. De evaluatie kon nog niet aantonen of dit ook daadwerkelijk gelukt was. Wel bleek dat het kostenbewustzijn van vervanging bij met name schoolleiders sterk verhoogd was gedurende de pilot. Het vervangingspercentage van leraren was niet veranderd. (ITS, 2012).

Er zijn ook besturen met een laag ziekteverzuim die financieel profijt zouden kunnen hebben van het eigen risicodragerschap, maar daar niet voor in aanmerking komen omdat hun lumpsum lager is dan € 20 miljoen. Een voorzitter/bestuurder van een bestuur met meer dan tien scholen en een lumpsum van € 16,6 miljoen geeft aan dat met de verplichte aansluiting bij het Vervangingsfonds goed verzuimbeleid niet wordt beloond. Zijn bestuur heeft in een aantal jaar het ziekteverzuim weten terug te dringen van ongeveer 6% naar ongeveer 2%. "We zouden als bestuur graag afstand doen van het Vervangingsfonds, maar we zijn net te klein om eigen risicodrager te zijn. Op dit moment kost het lidmaatschap van het Vervangingsfonds ons ongeveer € 600.000 per jaar, terwijl de vervanging € 300.000 kost." In 2012 waren er 23 eigen risicodragers in het primair onderwijs.

20 Cijfers over de mate waarin ziek personeel vervangen wordt, zijn alleen bekend tot en met 2009. Daarna zijn de bestanden bij DUO zodanig ingericht, dat het vervangingspercentage niet meer berekend kan worden.

Van alle schoolbesturen in het primair onderwijs waren er toen 87 groot genoeg om eigen risicodrager te kunnen worden. Voor de meeste schoolbesturen geldt dus dat zij geen eigen risicodrager zijn, maar verplicht zijn aangesloten bij het Vervangingsfonds. Het Vervangingsfonds heeft een bonus-malusregeling om goed, respectievelijk slecht presterende besturen op het vlak van verzuimbeleid te belonen of straffen, maar de bonus en malus zijn te gering om een echte financiële prikkel te zijn voor goed verzuimbeleid.

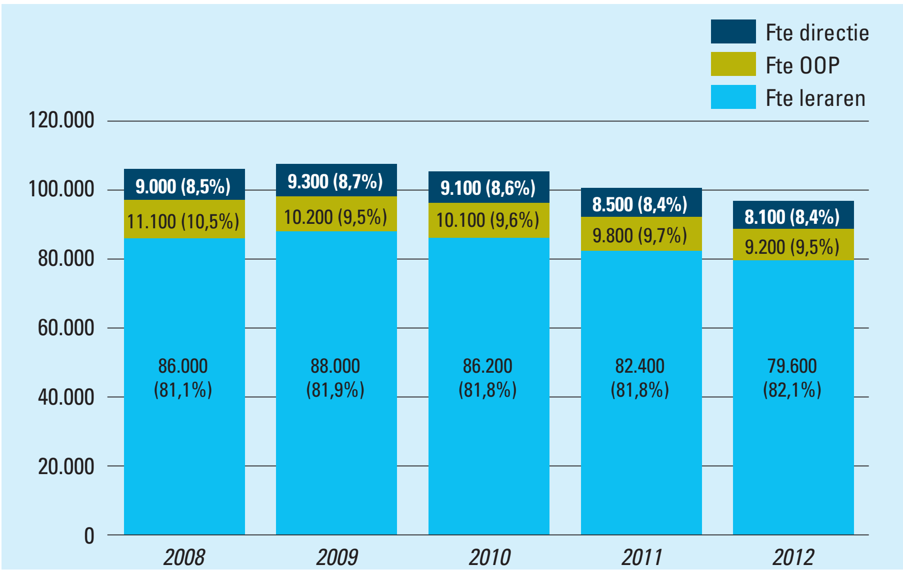
## Personele puzzels voor schoolleiders worden lastiger

Schoolleiders met wie wij spraken, gaven aan dat het steeds moeilijker is, de formatie goed te verdelen over de groepen vanwege het krimpende personeelsbestand, het regelen van vervanging bij BAPO-gebruik, het grote aantal parttimers en het relatief hoge ziekteverzuim. Bij afnemende leerlingaantallen is het puzzelen wat de optimale verdeling is van leerkrachten en eventuele assistenten over de verschillende groepen.

Een schoolleider: “Welke groepen combineer ik? Welke leerkrachten en leerlingen kunnen dat het beste aan? Sommige combinaties van groepen zijn misschien wiskundig te maken, maar werken in de praktijk niet goed uit voor de kinderen. En welke leerkrachten zijn geschikte partners voor een duobaan, door de omvang van hun dienstverband, manier van samenwerken en capaciteiten?”

Leraren geven daarnaast aan dat grotere groepen, met name als ze heterogeen zijn samengesteld, de werkdruk verhogen. Niet zozeer de grootte van de groep bepaalt voor hen dan de werkdruk, maar het aantal niveaus in de groep. Leerkrachten verwachten dat passend onderwijs zal leiden tot meer niveaus in hun groepen, en daarmee ook een hogere werkdruk.
Om de groepsgrootte zo min mogelijk te laten toenemen, zeggen besturen en schoolleiders in de afgelopen jaren vooral bezuinigd te hebben op extra handen in of om de klas: intern begeleiders, remedial teachers en onderwijs- of klassenassistenten. In de cijfers is dit niet terug te zien. Deze functies zijn niet te onderscheiden binnen de drie functiecategorieën in het onderwijs: leraren, onderwijsondersteunend personeel en directie. Intern begeleiders en remedial teachters worden gerekend tot de categorie ‘leraren’ en onderwijs- of klassenassistenten tot de categorie ‘onderwijsondersteunend personeel’. Figuur 7 laat zien hoe de aantallen fte’s in de drie functiegroepen in het basisonderwijs zich in de afgelopen jaren ontwikkelden.

Figuur 7 Personeel basisonderwijs naar functiecategorie, 2008-2012




Bron: Ministerie van OCW (2013)

Het aandeel leraren (inclusief intern begeleiders, remedial teachters en vakleerkrachten) in het totale personeelsbestand van het basisonderwijs was in 2012 82,1%. Het aandeel onderwijsondersteuners (inclusief schoolmaatschappelijk werkers, onderwijsassistenten, conciërges, netwerkbeheerders, administratief medewerkers en beleidsmedewerkers op het bestuursbureau) was 9,5% en het aandeel directie 8,4%. Ten opzichte van 2008 is het percentage leraren met 1% toegenomen ten koste van het percentage ondersteunend personeel. Het aandeel directie is ongeveer gelijk gebleven.

2.2 Zijn leraren voldoende toegerust?

Minder extra handen in of om de klas heeft consequenties voor het onderwijs aan leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte. Leraren ervaren bij de huidige klassengrootte dat zij onvoldoende tijd hebben om deze groep gerichte aandacht te geven). Tegelijkertijd verdwijnen degenen die die aandacht wel zouden kunnen geven uit de school. Schoolleiders bedenken daarom ad-hocoplossingen om leraren toch te ondersteunen, zoals het inzetten van stagiairs en leraren in opleiding, het inrichten van een pool van leraren met orthopedagogische kennis die hun collega's coachen, of zij doen een beroep op ouders. Ook zoeken schoolleiders extra handen in de vorm van samenwerkingspartners binnen het concept van een brede school. Zo bieden zij bijvoorbeeld zelfstandige logopedisten een werkplek op de school aan in ruil voor gratis screening van de leerlingen.
Schoolbesturen hebben in de afgelopen jaren geprobeerd, de groepsgrootte zo min mogelijk te laten toenemen. Desondanks is de grootte van de groepen wat toegenomen: van 22,4 in 2006 tot 22,8 in 2012. De leerling-leraarratio was in 2006: 18,4 (leerlingen per leraar) en in 2012: 18,8.

Het tekstkader geeft een voorbeeld van een 'personele puzzel'.

Groeischool, met 461 leerlingen op teldatum 1 oktober 2011. Het aantal fte's waarop de lumpsum gebaseerd is, is 23. Op de school werken 27,4 fte's. Dat zijn 21 fte's leerkrachten, 4,3 fte's onderwijsondersteuners en 2 fte's directie. De school ligt in een nieuwbouwwijk en groeit. Vanwege de bekostiging op basis van teldatum in het jaar t-1, blijft de formatie achter bij de groei van het aantal leerlingen. De groepen tellen zo'n 25 tot 30 leerlingen. De school kiest er bewust voor om ruimte te houden voor instroom op alle niveaus, en niet om groepen te herformeren gedurende het jaar. Dat zou teveel onrust geven. Op andere terreinen levert de school in: er is geen remedial teacher en de intern begeleider heeft een aanstelling van 0,7 fte. Verder draaien leraren in opleiding in hun vierde jaar soms een deel van een groep of worden ze ingezet als onderwijsassistent.

## Bronnen


CBS (z.d.). statline.cbs.nl/statweb/. Geraadpleegd op 22 april 2013.

DUO (z.d.) /www.duo.nl/organisatie/open_onderwijsdata/databestanden/po/Onderwijspersoneel/ Personeel/po_personeel_fte.asp, geraadpleegd op 3 juni 2013.

IOO (2011). *Kostenremanentie bij scholen voor primair onderwijs in krimpgebieden.* Zoetermeer: IOO.

ITS (2012). *Evaluatie Eigenrisicodragerschap; Casestudieronde 2012.* Nijmegen: ITS.

Ministerie van OCW (2011). *Kerncijfers 2006-2010; Onderwijs, cultuur en wetenschap.* Den Haag: Ministerie van OCW.

Ministerie van OCW (2013). *Kerncijfers 2008-2012.* Den Haag: Ministerie van OCW.

Ministerie van VenJ (2013). *Jaarverslag Nederlandse Politie 2012*. Directoraat Generaal Politie: Ministerie van VenJ.

Stamos (z.d.). http://www.stamos.nl/index.rfx?verb=showitem&item=3.64, geraadpleegd op 22 april 2013.

Vernet (z.d.) www.vernet.nl,  geraadpleegd op 22 april 2013.

# 2.2 Zijn leraren voldoende toegerust?

**Het Ministerie van OCW ziet de leraar als de sleutel tot onderwijs van goede kwaliteit. Met de invoering van passend onderwijs wordt de ondersteuning van leerlingen in de klas nog belangrijker. Daarom investeert het ministerie in de verdere ontwikkeling van leraren. Uit ons onderzoek blijkt dat leraren behoefte hebben aan praktijkgerichte scholing of ondersteuning in de klas. In de praktijk lukt het niet altijd om dit te realiseren. Nieuwe ontwikkelingen in de ondersteuning van leraren zijn collegiale consultatie, coaching on the job en intervisie.**

### Beleid: investeren in goed opgeleide, deskundige leraren

Het Ministerie van OCW wil de prestaties van leerlingen verbeteren en ziet hierbij voor leraren een sleutelrol weggelegd. Het ministerie stelt middelen ter beschikking voor verdere opleiding van de leraar. In relatie tot passend onderwijs benadrukt het ministerie dat leraren zich vooral verder moeten ontwikkelen in het omgaan met leerlingen met verschillende onderwijsbehoeften. Leraren moeten, meer dan vroeger, optimaal kunnen aansluiten bij de leermogelijkheden van kinderen. Daarbij mogen leraren niet alleen aandacht hebben voor de kinderen die meer moeite hebben met leren; ook de excellente leerlingen moeten worden uitgedaagd om beter te presteren (OCW, 2011).

2.1 Hoe ontwikkelt het personeelsbestand zich?

De Inspectie van het Onderwijs (2013) constateert dat een minderheid van alle basisschoolleraren (37%) de zogenoemde complexe vaardigheden beheerst. Dit zijn vaardigheden als het omgaan met verschillen in ontwikkeling van leerlingen en hun instructie, lesopdrachten en lestijd daarop afstemmen, het volgen en analyseren van de voortgang in de ontwikkeling van hun leerlingen en het bieden van extra zorg en ondersteuning aan leerlingen die daaraan behoefte hebben. De groep die deze vaardigheden niet beheerst, bestaat deels uit onervaren beginnende leraren. Maar ook leraren die langer dan twintig jaar lesgeven, blijken deze vaardigheden minder te beheersen. Op dit moment bestaat het personeelsbestand voor een groot deel uit oudere leraren.

In 2008 heeft het ministerie de lerarenbeurs geïntroduceerd ter bevordering van de deskundigheid van leraren. Deze beurs is bedoeld voor leraren die hun professionele niveau willen verhogen of hun kennis willen verdiepen. Bijna vijftienduizend leraren (11%) in het primair onderwijs hebben een lerarenbeurs ontvangen sinds de introductie tot en met schooljaar 2010/2011 (OCW, 2011; 2013). De meest gevolgde opleiding met de beurs is de masteropleiding Special Educational Needs, die bedoeld is voor verdere professionalisering op het terrein van de ondersteuning van leerlingen met speciale onderwijsbehoeften.
In de cao voor het primair onderwijs is afgesproken dat leraren 10% van hun tijd kunnen besteden aan deskundigheidsbevordering. Schoolbesturen ontvangen hier via de lumpsum middelen voor.

### Praktijk: knelpunten in deskundigheidsbevordering en ondersteuning van leraren

*Vaardigheden van beginnende leraren*

Uit ons onderzoek blijkt dat het beginnende leraren ontbreekt aan kennis van en ervaring met leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben. Praktijkervaring op dit gebied is momenteel geen standaard onderdeel van de lerarenopleiding. Beginnende

leraren hebben volgens intern begeleiders verhoudingsgewijs meer ondersteuning nodig, maar de tijd hiervoor ontbreekt meestal.

> “Als intern begeleider kom ik er niet aan toe om de jonge collega’s te ondersteunen in de klas. Dat hebben zij heel erg nodig. Ook lukt het niet om andere collega’s, bijvoorbeeld andere meer ervaren leraren als coach in te zetten. Iedereen heeft het te druk met de eigen klas.”

De afgelopen jaren hebben de pabo’s geïnvesteerd in versterking van de opleiding. Onderdelen van het nieuwe opleidingsprogramma zijn onder meer theorieën over individuele leer- en ontwikkelingsbehoeften, passend onderwijs en gedragsbeïnvloeding (HBO-raad, 2012). Er is binnen de pabo’s nog discussie over het opleidingsprogramma: lerarenopleiders zijn bezorgd dat de toetsing zal leiden tot een zwaar accent op kennisverwerving en ten koste zal gaan van analytische en toepassingsgerichte vaardigheden.

*Scholing van leraren*
In de gesprekken die we voerden werd het belang van de ontwikkeling van de leraar breed onderschreven. De meeste scholen uit ons casusonderzoek schatten dat het hen niet lukt om de cao-norm van 10% voor deskundigheidsbevordering te halen. Belemmeringen die genoemd worden zijn vooral gebrek aan tijd en geld. Volgens de Inspectie van het Onderwijs (2013) moeten schoolbesturen meer aandacht besteden aan de ontwikkeling van leraren en de kwaliteit van het onderwijsproces.

Sommige leraren ervaren dat zij onvoldoende tijd hebben om individuele scholing te volgen, omdat zij parttime werken. De afwezigheid van leraren die een opleiding volgen, verhoogt ook de druk op de schoolleider om de dagelijkse personele bezetting rond te krijgen. Het komt voor dat schoolleiders daarom aan leraren vragen om de opleiding voor een deel in hun eigen tijd te volgen. Dit verhoogt voor leraren de drempel om een opleiding te starten.

> “Ik zou graag een verdiepende opleiding willen volgen. Maar ik werk parttime en ben ook intern begeleider. Eigenlijk krijg ik nu mijn dagelijkse werk al niet gedaan en zie ik ook wel dat ik niet zomaar vervangen kan worden. En thuis heb ik ook mijn gezin.”

Leraren die wel een gerichte opleiding hebben gedaan, willen het geleerde liefst zo snel mogelijk in de praktijk brengen. Soms blijkt dat niet eenvoudig, omdat er binnen de school geen tijd voor is of omdat noodzakelijke voorzieningen ontbreken.

> “Op de opleiding heb ik veel kennis opgedaan over het gevaar van onderpresteren bij slimme leerlingen. Daardoor ging ik mij zorgen maken over de slimme leerlingen in mijn klas. Wat moest ik voor hen doen? Ik heb het materiaal niet in huis en ik heb de onderwijstijd niet. Gelukkig kan ik ze een middag per week naar een speciaal project buiten school sturen. Maar ik zou het liever in de klas of in de school organiseren. De school pikt dit tot nu toe niet op.”

Scholen geven deskundigheidsbevordering vaak vorm via verplichte teamscholing in de vorm van studie(mid)dagen, over bijvoorbeeld opbrengstgericht onderwijs, werken met handelingsplannen en de introductie van nieuwe onderwijsmethoden. Ook de Inspectie van het Onderwijs constateert dat het basisonderwijs het budget en de beschikbare tijd voornamelijk inzet voor algemene teamscholing. Daardoor ontbreekt het soms aan individueel maatwerk dat noodzakelijk is om de vaardigheden van

leraren te vergroten (Inspectie van het Onderwijs, 2013). Een recente pilot gericht op het investeren in de kwaliteit van leraren wijst uit dat een individuele maatwerkaanpak volgens leraren en schoolleiders effectiever is dan een groepsaanpak om de vaardigheden van leraren verder te ontwikkelen (CPB, 2013).

Leraren willen vooral meer vaardigheden ontwikkelen om beter te kunnen inspelen op de leerlingen met een specifieke leerbehoefte. Landelijk onderzoek laat zien dat deze vaardigheden bovenaan het wensenlijstje voor na-of bijscholing staat van leraren in het primair onderwijs (Research voor Beleid, 2011). Leraren willen onder andere leren herkennen wat de leerbehoefte van de leerling is, hoe ze kunnen inspelen op het gedrag van de leerling en hoe ze een goede balans kunnen vinden tussen aandacht geven aan de leerling met een extra ondersteuningsbehoefte en aan de andere leerlingen in de groep. Niet elke vorm van scholing die wordt aangeboden, draagt hieraan voldoende bij. Vooral de door de school verplichte korte, informatieve cursussen hebben weinig toegevoegde waarde voor de leraren. Zoals een schoolleider ons vertelde:

> "Een middagje cursus volstaat niet om een leraar te leren om te gaan met bijvoorbeeld autisme of gedragsproblemen, dat kost tijd en vraagt ook veel oefening. Coaching on the job is daarom effectiever dan een cursus."

*Ondersteuning van leraren*

Leraren investeren met een opleiding in hun kennis en vaardigheden, maar ondersteuning door specialisten blijft nodig. Op dit moment zijn intern begeleiders en ambulante begeleiders de deskundigen die de leraar moeten ondersteunen. Er zitten echter knelpunten in de organisatie van deze ondersteuning.

De intern begeleider (IB'er) is het eerste aanspreekpunt voor de leraar over leerlingen die extra onderwijsondersteuning nodig hebben. Uit ons onderzoek komt naar voren dat de intern begeleider er vaak niet of te weinig aan toekomt om de leraar te ondersteunen of coachen. Dit komt doordat het werk van de intern begeleider bestaat uit een grote verscheidenheid aan taken die dagelijks met elkaar strijden om voorrang.

De functie van intern begeleider is niet gedefinieerd in de cao of in de wet. Daardoor zijn verschillende soorten IB-functies ontstaan met verschillende takenpakketten. Het verschilt per schoolbestuur of het IB-werk een taak of een functie is. In het eerste geval staat de intern begeleider ook voor de klas, in het tweede geval niet. In brede zin is de intern begeleider verantwoordelijk voor de interne zorgstructuur binnen de school. Hiertoe behoren allerlei taken, die deels coördinerend zijn en deels begeleidend. Tot de coördinerende taken horen onder andere:

- Opzetten (en soms ook bijhouden) van het leerlingvolgsysteem;
- Organiseren van onderzoek bij leerlingen en het aanvragen van lgf;
- Voorbereiden en bijwonen van leerlingbesprekingen, groepsbesprekingen en intern zorg overleg;
- Dossiervorming en dossierbeheer;
- Verzamelen van toetsgegevens;
- Onderhouden van contacten met externe partijen, zoals het samenwerkingsverband en zorginstanties (bijvoorbeeld het Centrum voor Jeugd en Gezin, jeugd GGZ, psychologen en orthopedagogen).

Tot de begeleidende taken behoren onder andere:
- Observeren in de klas;
- Leraren adviseren over situaties met leerlingen die de leraren als lastig ervaren;
- Onderhouden van contacten met ouders;
- Begeleiden van leerlingen.

Het samenwerkingsverband bepaalt nu, en waarschijnlijk ook na de invoering van passend onderwijs, hoeveel uren een school beschikbaar heeft voor interne begeleiding. Dit varieert sterk per samenwerkingsverband. Het komt voor dat scholen uit de eigen formatie geld bijleggen, omdat ze meer uren voor IB-werk willen dan het samenwerkingsverband bekostigt. De meeste intern begeleiders die wij hebben gesproken, geven aan hun werk niet af te krijgen in de tijd die ervoor staat. Daardoor komen zij regelmatig voor dilemma's te staan.

> "Als intern begeleider functioneer je als vraagbaak, onderzoeker, contactpersoon voor de externe deskundigen, ouders en de hulpverlening en je bent een begeleider van leerlingen en collega's. Dan kom je dus voor dilemma's te staan. Het is lastig om keuzes te maken. Dat geeft regelmatig het ongemakkelijke gevoel dat je achter de feiten aanloopt."

Een groot deel van taken kan de intern begeleider niet laten liggen, zoals leerlingbesprekingen, contacten met ouders, het leerlingvolgsysteem, het aanvragen van onderzoek of zorg. Daardoor schiet de ondersteuning van leraren er vaak als eerste bij in.

Wanneer de leraar en de intern begeleider niet verder komen met een leerling, schakelt de IB'er een externe deskundige in. Dit kunnen ambulant begeleiders vanuit het speciaal basisonderwijs of het speciaal onderwijs zijn, maar ook bijvoorbeeld een orthopedagoog vanuit het samenwerkingsverband. Ook kan een commissie van externe deskundigen worden ingeschakeld om een leerling te bespreken. De deskundigen sluiten hun onderzoek altijd af met een advies. Deze adviezen sluiten echter niet altijd aan bij de dagelijkse routine van de klas. Ook komt het voor dat de adviezen van verschillende deskundigen tegenstrijdig zijn.

> "De externe begeleider geeft vaak adviezen die niet toepasbaar zijn in een groep met 32 leerlingen. Bijvoorbeeld dat ik elke 5 minuten bij een leerling moet gaan kijken hoe het gaat. Of hem een map moet geven met kleurplaten, als ik eerst de rest van klas instructies geef. Dat frustreert alleen maar, want hij wil niet anders zijn dan de rest. En de anderen zien dat hij mag kleuren en willen dat ook."

## Ontwikkelingen in de professionalisering van leraren

Tijdens ons onderzoek zagen we een aantal - soms nog voorzichtige - ontwikkelingen op scholen om op nieuwe manieren te werken aan het vergroten van de professionaliteit van leraren. Zo zijn we vormen tegengekomen van intervisie, collegiale consultatie en coaching on the job.

> "We houden vast aan twee keer per jaar de leerlingbespreking met het hele team en de aan de school verbonden deskundigen. Dat kost veel tijd, maar het levert ook veel op. Leraren kunnen hun zorgen en hun specifieke kennis over leerlingen delen en samen naar oplossingen zoeken die passen binnen de context van de school."

Om dit goed te kunnen doen is het belangrijk dat de school investeert in een cultuur waarin leraren zich veilig voelen om hun dilemma's te bespreken en om andere leraren feedback te geven.

Collegiale consultatie gebruiken scholen om elkaars zorgstructuur en de uitvoering daarvan te beoordelen.

"Een van de succesfactoren van ons zorgbeleid is dat we met collegiale consultatie werken. Leraren van andere scholen binnen het bestuur komen bij ons in de klas kijken hoe we het doen. Daar leren we veel van. Andersom gaan onze leraren ook op andere scholen kijken. Het enige lastige daarbij is dat we wel altijd vervanging moeten regelen."

Een andere ontwikkeling is dat de schoolbesturen proberen externe deskundigen te koppelen aan scholen. Scholen ervaren dat de adviezen over de omgang met leerlingen beter zijn als de deskundige de sterke en zwakke kanten van de school en de leraar kent.

"Ons bestuur is als experiment een bovenschoolse voorziening gestart die de scholen van ons bestuur ondersteuning biedt in handelingsgerichte diagnostiek. De begeleiders zijn gekoppeld aan een specifieke school. Daardoor leren zij een school en de leraren kennen. We betalen het uit de middelen die voorheen naar de Onderwijsbegeleidingsdienst gingen. Het is ook nog goedkoper, want het zijn onze eigen mensen, dus geen duur uurtarief en geen BTW. Samenvattend: betere adviezen en goedkoper!"

Externe deskundigen worden vaak ingeschakeld als er een probleem is, maar het gebeurt ook dat ze al proactief worden ingeschakeld voor de ontwikkeling van de vaardigheden van de leraren.

"Ik heb een groep 5/6 combinatieklas, een heel heftige groep, bijna speciaal onderwijs. Ik heb jaren en jaren in de bovenbouw gestaan. Op een gegeven moment is het een beetje erin geslopen dat ik kinderen van groep 5/6 bovenbouwachtig benader. Ik heb een coach in deze klas gehad die me erop wees dat ik soms zei 'ik wil dat je gaat zitten!', dus de commandostijl gebruikte. Ik was me er gewoon niet van bewust dat ik dat af en toe ook deed bij de kinderen die het minder goed kunnen verdragen. Dus dat was één van mijn werkpunten en dan denk ik 'ok, daar kan ik meer op letten'. Ik sta al 35 jaar voor de klas en dan heb je bepaalde dingen die erin gesleten zijn. Ik wil wel fris blijven."

## Bronnen

CBP (2013). *CPB Achtergronddocument; Evaluatie pilot investeren in kwaliteit leraren*. Den Haag: Centraal Planbureau.

HBO-raad (2012). *Een goede basis; Advies van de Commissie Kennisbasis Pabo.* Den Haag: HBO-raad.

Inspectie van het Onderwijs (2013). *De staat van het onderwijs; Onderwijsverslag 2011/2012*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Ministerie van OCW (2011). *Nota Werken in het onderwijs 2012*. Den Haag: Ministerie van OCW.

Ministerie van OCW (2013). *Kerncijfers 2008-2012*. Den Haag: Ministerie van OCW.

Research voor Beleid (2011). *Tussenmeting Convenant Leerkracht 2011*. Zoetermeer: Research voor Beleid.

# 2.3 Hoe flexibel is de onderwijs-cao?

**Is het moeilijk om boventallige of disfunctionerende werknemers in het primair onderwijs te ontslaan? Wij concluderen dat het vaak veel tijd kost en inzicht in de personele inkomsten en uitgaven over meerdere jaren vergt om personeel in het onderwijs te ontslaan. In het primair onderwijs heeft de werkgever de keus tussen ontslag- en werkgelegenheidsbeleid. Beide hebben voor- en nadelen, die we hieronder uitwerken.**

## Verschillen tussen ontslag- en werkgelegenheidsbeleid

In het primair onderwijs kunnen werkgevers sinds 2002 kiezen tussen werkgelegenheidsbeleid en ontslagbeleid. Als een schoolbestuur niet uitdrukkelijk kiest voor werkgelegenheidsbeleid, geldt automatisch ontslagbeleid. Voor het voortgezet onderwijs en het middelbaar en hoger beroepsonderwijs is werkgelegenheidsbeleid de standaard.

De essentie van het werkgelegenheidsbeleid is een werkgelegenheidsgarantie voor werknemers. Werkgever en werknemer werken actief mee aan het optimaal inzetten van instrumenten om gedwongen ontslag te voorkomen door een andere werkplek te vinden. Er is binnen dit beleid geen afvloeiingsregeling in de vorm van een eenmalig geldbedrag. Als de werkgever de werkgelegenheidsgarantie niet kan waarmaken en gedwongen ontslag toch dreigt, vindt overleg plaats met de vakbonden in het Decentraal Georganiseerd Overleg (DGO) en moet er een sociaal plan worden opgesteld. Het kost dan minstens twee jaar vóór gedwongen ontslag kan worden verleend. Een sociaal plan biedt soms wel de mogelijkheid, tijdens de looptijd van dat plan een dienstverband met wederzijds goedvinden te beëindigen. Bij werkgelegenheidsbeleid geldt het afspiegelingsbeginsel: ontslagen worden evenredig verdeeld over vijf leeftijdsgroepen.

Ontslagbeleid wordt gekenmerkt door afvloeiingsregelingen met vaste geldbedragen. Ontslag kan met een doorlooptijd van één jaar geregeld worden, mits werknemers op tijd in het zogeheten ‘risicodragend deel van de formatie’ worden geplaatst en de werkgever voldoet aan de eisen die het Participatiefonds stelt aan een ontslagaanmelding (zie verderop). Bij ontslagbeleid wordt per functiecategorie (leraren, onderwijsondersteunend personeel en directie) normaal gesproken het anciënniteitsbeginsel toegepast: ook wel ‘last in, first out’. De mensen met de minste dienstjaren (bij de school en soms bij het bestuur) staan dan bovenaan. Hoewel ‘last in, first out’ de regel is, kunnen besturen die met ontslagbeleid werken, ook voor het afspiegelingsbeginsel kiezen. In dat geval duurt het traject twee jaar, omdat er dan een sociaal plan moet komen, in overleg met het DGO. Bij een werknemer in het risicodragend deel van de formatie kan de werkgever hem of haar een sollicitatie- of scholingsplicht opleggen.

Landelijk hanteert een derde van de besturen in het basisonderwijs werkgelegenheidsbeleid en twee derde het ontslagbeleid. Naar aantal werknemers bezien, is de verhouding half om half. Dat betekent dat vooral de grotere besturen hebben gekozen voor werkgelegenheidsbeleid (Boogers, 2011). De meeste besturen met één school (eenpitters) hebben ontslagbeleid.

2.1 Hoe ontwikkelt het personeelsbestand zich?

Werkgevers moeten zowel bij werkgelegenheids- als bij ontslagbeleid uiterlijk op 1 mei van een jaar laten zien hoe groot het formatieprobleem is. Dit moet opgenomen worden in een bestuursformatieplan, gebaseerd op adequate leerlingenprognoses. Werknemers die het betreft, moeten vóór de zomervakantie per aangetekend schrijven geïnformeerd zijn.

### Voor- en nadelen van werkgelegenheidsbeleid

2.1 Hoe ontwikkelt het personeelsbestand zich?

Veelgenoemde voordelen van werkgelegenheidsbeleid zijn: het is socialer, getuigt van goed werkgeverschap, er is meer draagvlak voor binnen de organisatie en het schoolbestuur kan een inhoudelijke afweging maken welke mensen ontslagen worden. Door deze voordelen zou er minder kwaliteitsverlies optreden en de uitgangspositie van de school na inkrimping van het personeelsbestand beter zijn. Belangrijke nadelen zijn de doorlooptijd van minimaal twee jaar en het feit dat het werknemers niet stimuleert om in beweging te komen. Deelnemen aan maatregelen zoals scholing en overplaatsing is namelijk eerst vrijwillig en pas in een later stadium verplicht. Tegelijkertijd, soms vooral om lange ontslagtrajecten te vermijden, zijn besturen ook naar meer flexibilisering van de arbeidsmarkt gaan zoeken. Uit ons onderzoek komt naar voren dat veel besturen een vacaturestop voor regulier personeel hanteren en graag (willen) werken met een flexibele schil.

Besturen die kiezen voor werkgelegenheidsbeleid, houden langer een groter personeelsbestand door de werkgelegenheidsgarantie.

4.4 Hoe is de financiële positie van schoolbesturen in het basisonderwijs?

> “Door de financiële reserves van het bestuur kunnen we tijdelijk extra investeren in personeel. Het tekort aan inkomsten betekent dus niet direct minder mensen op de werkvloer. Zo stellen we de directies van de scholen in staat geleidelijk toe te groeien naar de nieuwe financiële werkelijkheid van het onderwijs. Concreet betekent dit dat afzonderlijke scholen tijdelijk meer financiële middelen kunnen inzetten dan er feitelijk voortkomen uit het leerlingenaantal van de school. De omvang van de middelen hangt af van de behoefte van de school, de lokale situatie en van de toekenning door het bestuur. Bij werkgelegenheidsbeleid - zoals wij aanhouden - zou de signaleringsgrens voor de financiële buffer daarom volgens ons eigenlijk niet 5% maar 10% moeten zijn”

### Voor- en nadelen van ontslagbeleid

Het voordeel van ontslagbeleid is dat het binnen één jaar kan, dat de werknemer vaak een actieve houding heeft tegenover het zoeken van een andere werkplek en dat het duidelijkheid biedt. Nadeel is dat afvloeiingsregelingen tamelijk rigide zijn en soms al dateren uit de jaren tachtig en negentig (verhouding leraren-onderwijsondersteunend personeel was toen een-op-een en er worden vaste bedragen aangehouden) (Boogers, 2011). Medewerkers met de minste dienstjaren gaan er als eerste uit. Dit leidt tot een onevenwichtig personeelsbestand, omdat de gemiddelde leeftijd daardoor hoger wordt, en het kan leiden tot kwaliteitsverlies.

> ”De school ervaart als nadeel van het plaatsen van medewerkers in het ‘risicodragend deel van de formatie’ dat jonge, frisse mensen van de pabo al na één jaar weer vertrekken. Terwijl juist zij op de hoogte zijn van nieuwe inzichten in onderwijsmethoden en bijvoorbeeld ook van het schrijven van groepsplannen, iets waar oudere leraren over het algemeen meer moeite mee hebben. (...) Over een aantal jaren zijn deze mensen door de vergrijzing in het onderwijs weer hard nodig.”

Over de vraag of ontslagbeleid sneller en goedkoper is dan werkgelegenheidsbeleid, zegt een groot bestuur (met werkgelegenheidsbeleid):

"Er is bij ontslagbeleid geen zicht op of iemand aan zijn sollicitatieplicht voldoet en daarop kun je ook als bestuur geen invloed uitoefenen. De weg naar ontslag is daarom niet altijd korter dan bij werkgelegenheidsbeleid. Bij dat laatste blijft het bestuur in ieder geval in gesprek met sociale partners en wordt de verantwoordelijkheid voor mobiliteit van de werknemer gedeeld."

Het realiseren van formatiekrimp is in de praktijk ook bij ontslagbeleid niet altijd eenvoudig. Dit blijkt uit het volgende citaat van een groot bestuur dat ontslagbeleid hanteert in een krimpregio:

"Op papier kunnen we als bestuur wel tien mensen willen ontslaan, maar het risico is groot dat we niet door de instroomtoets van het Participatiefonds komen. Het is niet eenvoudig om aan te tonen dat het bestuur te maken heeft met een inkomensdaling en geen geld meer heeft om deze werknemers in dienst te houden. Het benutten van incidentele middelen voor personeel in vaste dienst leidt tot jojobeleid. Het bestuur is verder verantwoordelijk voor een outplacementprocedure voor deze werknemers en uiteindelijk voor de uitkering als het niet lukt elders een baan te vinden. En die kans is in een krimpregio vrij reëel."

2.1 Hoe ontwikkelt het personeelsbestand zich?

Het aantal gedwongen ontslagen in het primair onderwijs was in de periode 2008-2010 overigens tamelijk gering. Uit onderzoek in 2011 in opdracht van het Ministerie van OCW blijkt dat in deze periode 0,35% tot 0,4% van het personeel een WW-uitkering (zonder nevenwerkzaamheden) ontving. Dit is een indicatie voor het aantal personen dat onvrijwillig is ontslagen. De kosten van onvrijwillig ontslag liggen voor de school tussen € 15.000 en € 30.000 per geval (een paar maanden tot bijna een jaar salaris) (Loyalis & AStri, 2011). Het aantal werkelijke fte's neemt in 2011 overigens wel af.

## Hoe toetst het Participatiefonds aanmeldingen voor ontslag?

2.1 Hoe ontwikkelt het personeelsbestand zich?

Het Participatiefonds is een zelfstandig bestuursorgaan dat sinds 1 augustus 1995 bestaat. Het valt onder één gezamenlijk bestuur samen met het Vervangingsfonds (dat de kosten van vervanging bij ziekte of verlof van werknemers betaalt en waarvoor de besturen maandelijks premie betalen). Het Participatiefonds toetst in het basisonderwijs of ontslag onvermijdelijk is en of werkgevers zich voldoende hebben ingespannen om werknemers die zij aanmelden voor ontslag, in dienst te houden. Komt de aanmelding niet door deze instroomtoets, dan komen de uitkeringslasten voor rekening van het schoolbestuur.

Eisen waaraan een ontslagaanmelding moet voldoen: de instroomtoets

In het reglement van het Participatiefonds staat per ontslaggrond aangegeven aan welke eisen de werkgever moet voldoen om aan te tonen dat hij zich voldoende heeft ingespannen om werkloosheid te voorkomen. Tot 2010 was het voor besturen alleen mogelijk om ontslagen aan te melden op grond van een daling in de bekostiging. Sindsdien kan iemand ook voor ontslag wegens reorganisatie aangemeld worden. Dit biedt een uitweg voor besturen met grotere financiële problemen waar de bekostiging niet daalt.

Bij aanmelding vanwege een dalende bekostiging dient een bestuur een vergelijking van twee schooljaren te overleggen van de rijksbekostiging voor personeel en de financiële bijdrage van derden (exclusief sponsorgelden en ouderbijdragen), waaruit die daling in de bekostiging blijkt. Als het bedrag op 1 augustus voor het komende schooljaar lager is dan men op 31 juli ontving, is het verschil tussen die bedragen de zogenaamde 'ontslagruimte'. We hoorden in ons onderzoek vaak van schoolbesturen dat ze door de instroomtoets 65% van de prestatieboxmiddelen moeten inzetten om gedwongen ontslagen te voorkomen. Dat is echter een misverstand. Het gaat om het verschil in de bekostiging tussen twee schooljaren. Stel, de prestatieboxgelden nemen in het schooljaar 2012-2013 toe ten opzichte van het schooljaar 2011-2012. Alleen van het positieve

verschil tussen deze incidentele middelen moet een bestuur dan eerst 65% inzetten voor behoud van werkgelegenheid (Participatiefonds, 2012; z.d.).
Bij ontslag uit een vast dienstverband is het bestuur verplicht extern een passende functie te zoeken bij een andere school onder het bestuur of bij een school onder een ander bestuur, en om faciliteiten ter versterking van de positie op de arbeidsmarkt of outplacement aan te bieden. Voor werknemers met een tijdelijk dienstverband hoeft de werkgever geen passende functie te zoeken, maar de twee andere eisen gelden wel. Voor vervangers van wie het dienstverband niet wordt voortgezet, hoeft een werkgever geen inspanning te verrichten. Bij vacatureruimte is het bestuur wettelijk overigens wel verplicht om vervangers die langer dan één jaar aaneengesloten hebben vervangen, bij voorrang te herbenoemen.
In ons onderzoek zien we dat besturen forse financiële risico's kunnen lopen bij ontslagen. De WW-uitkeringen en bovenwettelijke uitkeringen kunnen hoge kosten met zich meebrengen als blijkt dat aanmeldingen negatief getoetst worden. In de praktijk is de toetsing namelijk achteraf en bovendien duurt het vaak lang voordat een definitieve beslissing valt. Dat kan een jaar of zelfs langer duren.
Het overgrote deel (meer dan 95%) van de ontslagaanvragen bij het Participatiefonds komt door de instroomtoets, aldus de administratiekantoren. Dat kan erop wijzen dat het dus kennelijk toch niet moeilijk is om boventallig personeel te ontslaan. Het kan er echter ook op wijzen dat besturen misschien alleen een aanvraag indienen als ze er tamelijk zeker van zijn dat deze door de toets komt, en afzien van ontslag zolang ze daar niet zeker van zijn. Uit ons onderzoek weten we in elk geval wel, dat schoolbesturen beducht zijn voor de instroomtoets en deze 'streng' vinden.

4.3 Welke structurele mee- en tegenvallers waren er de laatste jaren in het basisonderwijs?

Schoolbesturen zijn verplicht zich aan te sluiten bij het Participatiefonds en betalen maandelijks een premie die normaal gesproken jaarlijks door het bestuur van het Parcipicatiefonds wordt vastgesteld op basis van de ontwikkeling van de uitkeringskosten. Hoe meer meldingen positief getoetst worden, hoe hoger dus de premie. In de jaren 2011 en 2012 is de premie ook halverwege het jaar - dus tweemaal in die jaren - verhoogd. De premie is van 1,51% van het loon waarover de afdracht dienst plaats te vinden in 2009 gestegen tot 2,65% op 1 januari 2013. In de lumpsumbekostiging die schoolbesturen ontvangen is een vergoeding (opslag) inbegrepen voor de premie die besturen aan het fonds moeten betalen. Deze opslag is lager dan de premiekosten. In het voortgezet onderwijs werkt het anders: met ingang van 2007 is die sector uit het Participatiefonds getreden. Daar worden uitkeringen voor 75% collectief verevend in de bekostiging en 25% van de kosten komen direct voor rekening van het schoolbestuur.

## Bronnen

Boogers, M.H. (2011). *Afvloeiing in het PO: Ontslagbeleid en rddf. School en Wet*, 4, p. 5-11.

Loyalis & AStri (2011). *Ontslagpraktijk en harmonisatie in het onderwijs;Rapportage van een onderzoek in opdracht van het Ministerie van* OCW. Leiden: AStri.

Participatiefonds (2012). nieuwsbericht 27 juli 2012, https://www.participatiefonds.nl/artikelen/2012/prestatieboxmiddelen---appels-met-appels-vergelijken.html.

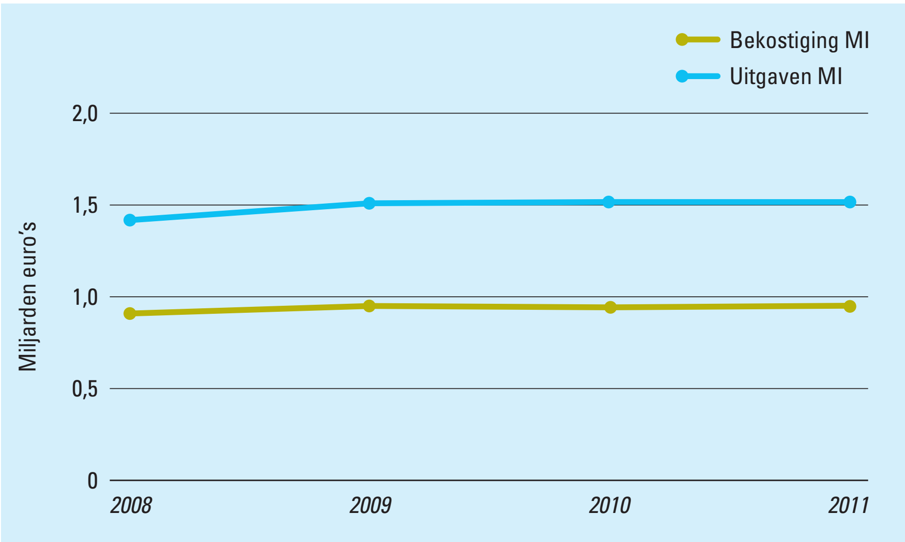
Participatiefonds (z.d.), http://www.participatiefonds.nl, geraadpleegd op 1 mei 2013.

# 3.1 Is het budget voor materiële voorzieningen voor (speciaal) basisonderwijs toereikend?

**De feitelijke uitgaven van schoolbesturen aan materiële instandhouding (MI) waren tussen 2008 en 2011 hoger dan het bedrag dat ervoor versleuteld zat in de lumpsum. Dat verschil is in de periode 2008 tot en met 2011 steeds ongeveer gelijk gebleven. Een tekort van de materiële bekostiging heeft tot gevolg dat besturen de meeruitgaven aan materiële voorzieningen moeten betalen uit de personeelscomponent in de lumpsum, of hun eigen vermogen of dat van derden moeten aanspreken.**

De bekostiging voor MI aan het basisonderwijs en het speciaal basisonderwijs lag in de jaren 2008-2011 steeds onder het bedrag dat werkelijk uitgegeven werd. Het totale tekort in 2011 bedroeg ongeveer € 565 miljoen. In de jaren daarvoor was het verschil tussen bekostiging en werkelijke uitgaven ongeveer even groot.

Figuur 1 Totale bekostiging en uitgaven (speciaal) basisonderwijs 2008-2011




Bron: Bekostigingsgegevens van Ministerie van OCW en de jaarrekeninggegevens van besturen

4.1 Hoe bepaalt het Ministerie van OCW de hoogte van de rijksbijdragen aan het basisonderwijs?

We hebben per materieelpost vergeleken hoe de bekostiging zich verhoudt tot de uitgaven. Wij tekenen daarbij aan dat zo'n vergelijking alleen laat zien hoe het geld wordt uitgegeven - hoe men de tering naar de nering zet - niet of er een tekort of overschot op 'materieel' is. Dat moet worden vastgesteld in een evaluatie van de Programma's van Eisen waarin wordt beoordeeld welke materieelvoorzieningen een gemiddelde school nodig heeft, en hoeveel geld daarvoor dus in de lumpsum zou moeten zitten. De evaluatie in 2006 wees uit dat er een tekort was, maar dit heeft niet tot aanpassing van het materieelbudget in de lumpsum geleid.

Tabel 1 Vergelijking materiële bekostiging en feitelijke uitgaven MI, per post, 2011

| **2011** | **Bekostiging; afgeronde bedragen x € 100.000** | **Uitgaven; afgeronde bedragen x € 100.000** | **Verschil** |
|---|---|---|---|
| Onderwijsleerpakket (inventaris, apparatuur en leermiddelen) | 364,9 | 285,5 | 79,4 |
| Schoonmaakkosten | 166,5 | 160,0 | 6,5 |
| Onderhoud | 138,6 | 169,2 | -30,6 |
| Energie | 74,2 | 137,2 | -63 |
| Administratie, bestuur en beheer[21] | 107,5 | 236,1 | -128,6 |
| Overige (afschrijvingen, huur, verzekeringen, heffingen, overige uitgaven) | 99,6 | 528,0 | -428,4 |
| **Totaal** | 951,3 | 1.516,0 | -564,7 |
| **Totaal (exclusief overige)** | **851,7** | **988,0** | **-136,3** |

Bron: Bekostigingsgegevens van Ministerie van OCW en de jaarrekeninggegevens van besturen

4.2 Hoe ontwikkelen de ontvangsten en uitgaven van het basisonderwijs zich?

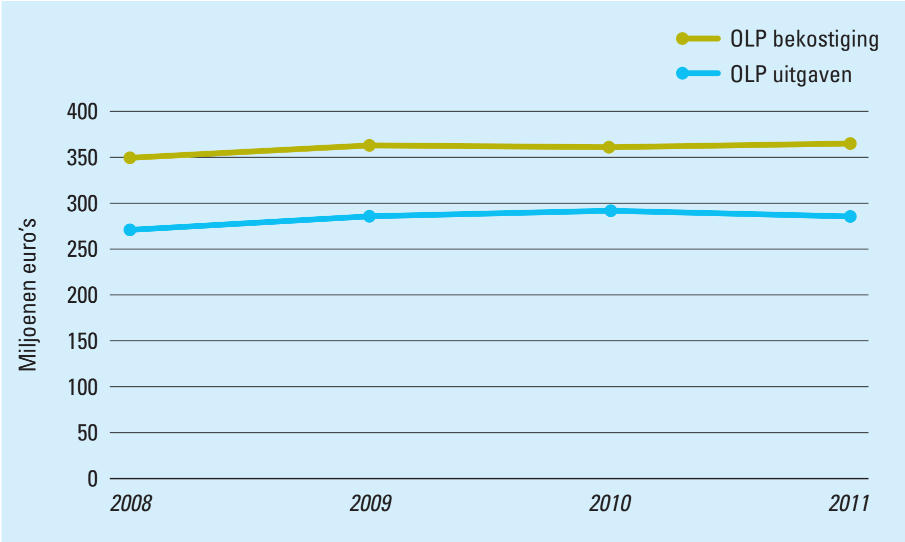
Een complicerende factor bij de vergelijking tussen bekostiging en uitgaven is dat schoolbesturen naast de lumpsum van het Ministerie van OCW ook andere inkomsten hebben die ze kunnen uitgeven aan ‘materieel’. Dat doen ze ook. In de tabel laat vooral de post ‘overige’ een groot verschil zien tussen bekostiging en werkelijke uitgaven: € 428,4 miljoen. De bekostiging voor ‘overige uitgaven’ is deels afkomstig van andere bronnen dan het rijk. Dit verklaart voor een deel het grote verschil. De ontvangsten voor de post ‘overige uitgaven’ zijn verder door hun aard zeer lastig te vergelijken met de uitgaven op deze post. De uitkomst van de vergelijking tussen bekostiging en uitgaven voor de andere posten binnen materiële instandhouding zoals ‘onderhoud’ en ‘energie’ achten we betrouwbaarder. Als we de overige uitgaven buiten beschouwing laten is het tekort voor de resterende materiële uitgavenposten € 136,3 miljoen. We denken dat het verschil dichter bij de € 136,3 miljoen ligt dan bij het bedrag van € 564,7 miljoen dat in tabel 1 als ‘totaal’ genoemd wordt, maar kunnen er geen concretere uitspraak over doen dan deze.
Een andere complicerende factor is dat een groot aantal schoolbesturen in het basisonderwijs ook speciaal onderwijs (expertisecentra) onder zich heeft. De ontvangsten en uitgaven (ook voor materieel) voor het speciaal onderwijs kunnen er niet worden uitgefilterd. We hebben gekeken hoe de trends zouden uitpakken als we alle schoolbesturen met expertisecentra buiten de selectie zouden laten. Het blijkt dat dit nagenoeg hetzelfde beeld geeft, maar dan met verhoudingsgewijs lagere bedragen.

*Onderwijsleerpakket (OLP)*

De bekostiging voor het onderwijsleerpakket neemt in 2011 toe ten opzichte van 2010, terwijl het totaal aan uitgaven afneemt. De daling in uitgaven kan met name worden toegeschreven aan de verminderde uitgaven bij de grote besturen. Bij middelgrote besturen nemen de uitgaven in 2011 ten opzichte van 2010 niet noemenswaardig af. Bij kleine besturen stijgen de uitgaven juist.

21 In deze tabel is alleen de materiële bekostigingscomponent van het ABB-budget opgenomen. Er is ook nog een personele component en tot en met 1 augustus 2010 zaten er ook middelen voor ABB in het Bestuur en Management budget.

Figuur 2 Bekostiging en uitgaven OLP (speciaal) basisonderwijs 2008-2011



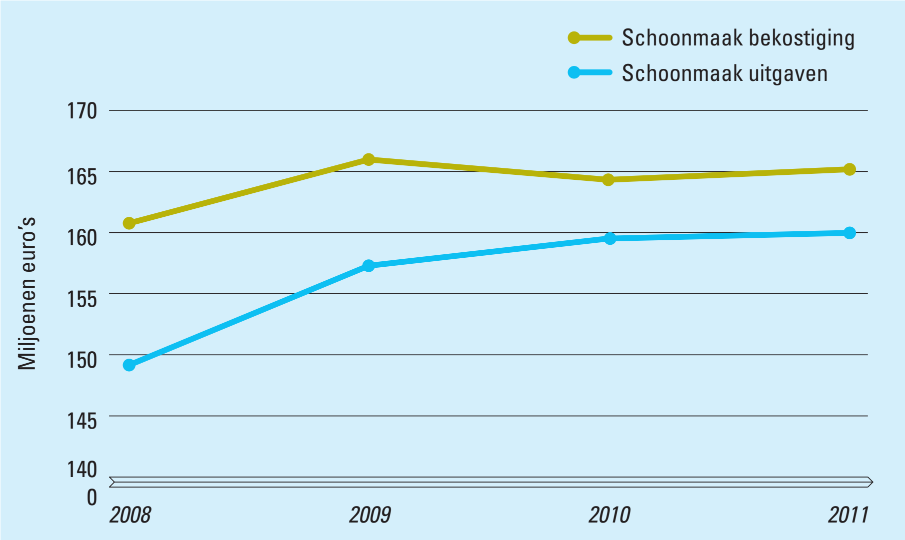

Bron: Bekostigingsgegevens van Ministerie van OCW en de jaarrekeninggegevens van besturen

Uit ons onderzoek komt naar voren dat grote besturen soms kiezen voor mantelcontracten voor de aankoop van het OLP om de kosten zo laag mogelijk te houden. Dit kan een verklaring zijn voor de verminderde uitgaven van grote besturen. Verder blijkt dat ongeveer de helft van de besturen waarmee we gesproken hebben, in het (recente) verleden weleens bespaard heeft op onderwijsleermiddelen door de aanschaf van lesmethoden één of enkele jaren uit te stellen. Het OLP is voor deze scholen een sluitpost in de begroting. Andere schooldirecteuren geven juist aan dat de kwaliteit van het OLP essentieel is en dat ze daarom expliciet kiezen om te blijven investeren in het OLP. Besturen en schoolleiders maken zich zorgen over de afschrijvingstermijn van onderwijsleermiddelen in het algemeen en moderne multimedia en de bijbehorende licenties in het bijzonder (denk aan digiborden, touchscreens en laptops). Moderne, interactieve leermiddelen gaan minder lang mee dan traditionelere leermiddelen. In dit licht bezien is de huidige afschrijvingstermijn van acht jaar wellicht te lang. Bij een gelijkblijvende afschrijvingstermijn zullen de uitgaven aan het OLP naar verwachting toenemen.

*Schoonmaak*

Ook voor de schoonmaak is er minder uitgegeven dan waarmee in de bekostiging rekening was gehouden. Ten opzichte van 2009 zijn de uitgaven in 2010 en 2011 wel gestegen. De bekostiging is ongeveer gelijk gebleven.

Figuur 3 Bekostiging en uitgaven schoonmaak (speciaal) basisonderwijs 2008-2011



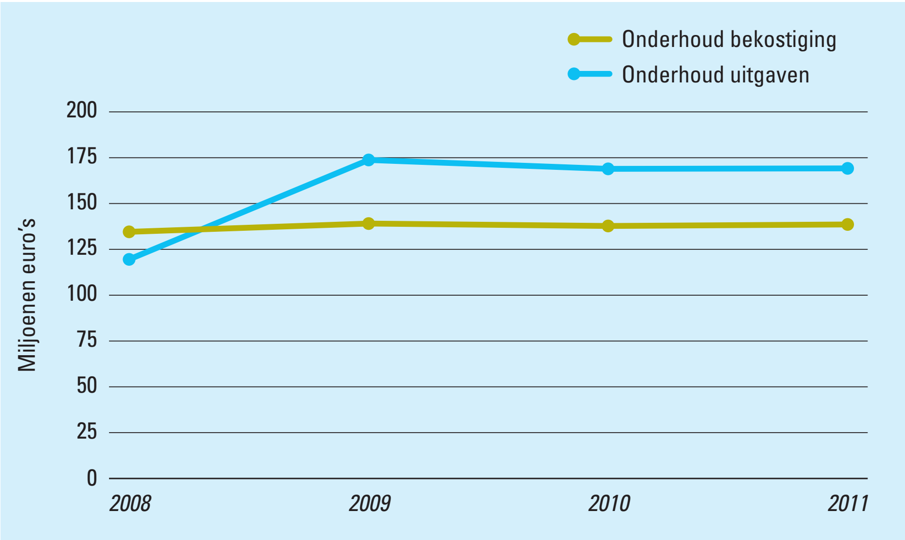

Bron: Bekostigingsgegevens van Ministerie van OCW en de jaarrekeninggegevens van besturen

Schoolbesturen regelen ook schoonmaak vaak bovenschools in een mantelcontract, om de schoonmaakkosten zo laag mogelijk te houden. Uit kwaliteitsoverwegingen kiezen sommige besturen er juist bewust voor om scholen zelf de schoonmaak te laten regelen, omdat bij een directere aansturing van het schoonmaakbedrijf de kwaliteit beter zou zijn. De dan vaak hogere kosten ziet men niet als bezwaar.

*Onderhoud*

De bekostiging voor het onderhoud lag in 2010 en 2011 lager dan de werkelijke uitgaven.

Figuur 4 Bekostiging en uitgaven onderhoud binnen (speciaal) basisonderwijs 2008-2011




Bron: Bekostigingsgegevens van Ministerie van OCW en de jaarrekeninggegevens van besturen

Gemeenten zijn in verreweg de meeste gevallen eigenaar van schoolgebouwen in het basisonderwijs. Schoolbesturen ontvangen bekostiging van het Ministerie van OCW voor het binnenonderhoud van schoolgebouwen. Gemeenten bekostigen het

buitenonderhoud, de renovatie, aanpassing, uitbreiding en nieuwbouw in het primair onderwijs. Uit ons onderzoek blijkt dat gemeenten en schoolbesturen regelmatig touwtrekken over wie waarvoor verantwoordelijk is en wat gaat betalen, bijvoorbeeld in gevallen waar het discutabel is of onderhoud voortkomt uit een constructiefout (kosten voor rekening gemeente) of een gebruikersfout (kosten voor rekening schoolbestuur). Andere redenen waarom onderhoud door gemeenten achterwege blijft zijn: onzekerheid over mogelijke nieuwbouw, dalend aantal leerlingen (wat misschien tot samenvoeging van scholen zal leiden) en de toekomstige decentralisatie van onderhoud van gemeenten naar scholen.

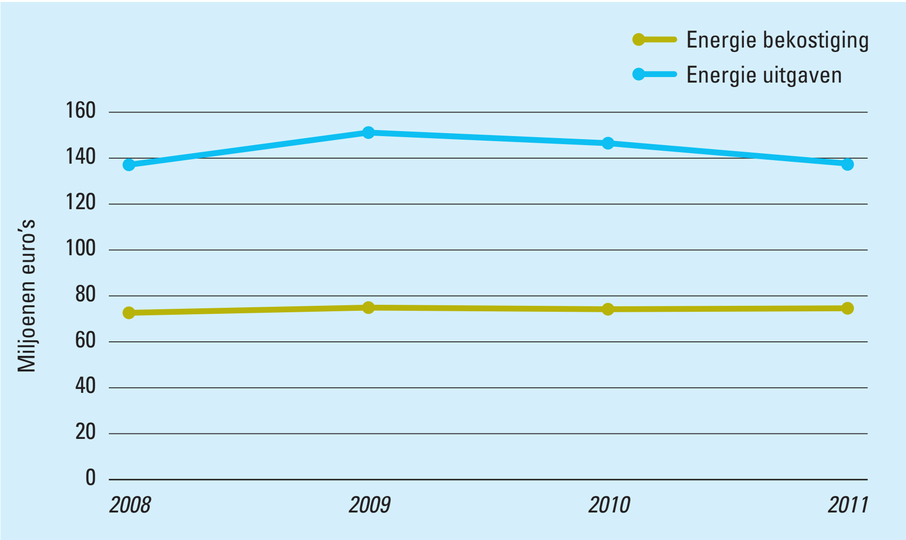
Illustratief voor het getouwtrek is de uitlating van een schooldirecteur (in een groot bestuur, met meer dan tien scholen). “Het dak moest worden vervangen. De uitvoering van de dakbedekking door de aannemer was erg slecht waardoor er lekkages ontstonden. De gemeente beweerde niet verantwoordelijk te zijn voor de kosten, omdat het bestuur de bouwheer was. Hierover is een langdurig conflict ontstaan. Uiteindelijk heeft de school de extra kosten betaald.”

De belangen van gemeenten en schoolbesturen rond onderwijshuisvesting zijn niet altijd gelijk. Het kan voor een gemeente doelmatig zijn, niet te investeren in gebouwen van krimpende scholen of in gebouwen die op termijn wellicht worden vervangen door nieuwbouw, maar dat kan ertoe leiden dat de onderhoudskosten voor schoolbesturen op korte termijn hoger zijn. Dat geldt ook voor de uitgaven aan energie: omdat het voor gemeenten soms niet loont om te investeren in energiezuinige gebouwen, hebben schoolbesturen hogere energierekeningen.

*Energie*

De totale uitgaven aan energie (elektra, gas en water) liggen veel hoger dan de bekostiging. Bij grote - en middelgrote besturen constateren we een lichte daling van de energie-uitgaven, mogelijk ook hier weer dankzij (goedkopere) mantelcontracten.

Figuur 5 Bekostiging en uitgaven energie (speciaal)basisonderwijs 2008-2011




Bron: Bekostigingsgegevens van Ministerie van OCW en de jaarrekeninggegevens van besturen.

4.1 Hoe bepaalt het Ministerie van OCW de hoogte van de rijksbijdragen aan het basisonderwijs?

Uit ons onderzoek komen drie mogelijke verklaringen naar voren voor het verschil tussen de bekostiging en de uitgaven. Ten eerste is de bekostiging van energie afhankelijk van een normatief aantal vierkante meters gebaseerd op leerlingaantallen. De oppervlakte van een gebouw is echter een vaststaand gegeven en neemt niet evenredig af met de leerlingaantallen. Eventuele leegstaande lokalen blijven kosten met zich meebrengen. Ten tweede geven veel schooldirecteuren en schoolbesturen aan dat schoolgebouwen vaak niet goed geïsoleerd zijn (enkel glas; slecht geïsoleerde muren) wat leidt tot een hoog energieverbruik. Omdat gemeenten vaak eigenaar zijn van schoolgebouwen, zijn zij verantwoordelijk voor de bekostiging van een groot deel van het onderhoud van de scholen. De energiekosten zijn echter niet voor rekening van de gemeente, maar van het schoolbestuur. Misschien zouden gemeenten hun schoolgebouwen eerder isoleren als zij daar ook zelf de financiële voordelen van zouden merken. Dat is nu niet zo. Een derde reden voor een hoger energieverbruik die scholen in ons onderzoek noemden is het hoge stroomverbruik van digiborden.

# 4.1 Hoe bepaalt het Ministerie van OCW de hoogte van rijksbijdragen aan het basisonderwijs?

**De personele en materiële bekostiging moeten 'redelijkerwijs voldoende' zijn voor een school in 'normale omstandigheden', staat in de Wet op het primair onderwijs. In 2006 is de materiële bekostiging voor het laatst geëvalueerd. De personele bekostiging wordt niet geëvalueerd, maar we zien wel dat besturen fors meer fte's in dienst hebben dan waarin de reguliere bekostiging voorziet.**
**De precieze hoogte van de bekostiging (zowel materieel als personeel) is niet altijd voorspelbaar en daar hebben schoolbesturen last van. Zo is de indexering van de personele bekostiging pas bekend na aanvang van het schooljaar. De bekostigingssytematiek is in de loop der jaren bovendien gegroeid, bijgeschaafd en aangepast en bestaat uit tal van componenten. Schoolbesturen hebben de vrijheid om 'hun' lumpsum naar eigen inzicht aan onderwijs te besteden, maar in de praktijk gaat van de verschillende componenten in de lumpsum toch een sturende werking uit. Schoolbesturen gebruiken de omvang van de verschillende componenten als uitgangspunt bij hun eigen verdeling van de middelen over hun scholen.**

## Evaluaties lumpsum: voldoende in normale omstandigheden?

De lumpsum voor het basisonderwijs bestaat uit twee hoofdonderdelen: de bekostiging voor personele instandhouding en de bekostiging voor materiële instandhouding (MI), dus de materiële voorzieningen. In de Wet op het primair onderwijs ligt vast dat de personele bekostiging[22] - gegeven het aantal leerlingen - redelijkerwijs voldoende moet zijn om onder normale omstandigheden een school te leiden en te beheren, onderwijs te geven en de daarmee samenhangende werkzaamheden uit te voeren. Ook de programma's van eisen (pve's), die het uitgangspunt vormen voor de vergoeding voor materiële instandhouding, moeten uitgaan van de 'redelijke behoeften van een in normale omstandigheden verkerende school', aldus de Wet op het primair onderwijs.

1.3 Hoe worden ondersteuningsmiddelen in het basisonderwijs verdeeld?

2.1 Hoe ontwikkelt het personeelsbestand zich?

4.2 Hoe ontwikkelen de ontvangsten en uitgaven van het basisonderwijs zich?

*Personele instandhouding: uitgangspunten worden niet geëvalueerd*

In het basisonderwijs werken meer mensen dan op basis van de personele bekostiging te verwachten is. In 2008 was het verschil ongeveer 20.210 fte, in 2011: 17.870 fte en in 2012: 15.280 fte. Deze verschillen zijn verklaarbaar. Scholen ontvangen van ministerie, gemeenten of derden namelijk structureel en incidenteel geld bovenop de reguliere personele bekostiging. Zo kan een onderwijsassistent of een administratief medewerker bekostigd worden uit het budget voor personeels- en arbeidsmarktbeleid (P&A). Ook kwam er van het Ministerie van OCW in 2011 extra geld voor de bestemmingsbox taal en rekenen (nu prestatiebox). Remedial teachers of intern begeleiders worden vaak betaald uit ondersteuningsmiddelen, zoals de rugzakjes of de middelen van het samenwerkingsverband.
Ook gemeentelijke bijdragen aan het basisonderwijs leiden vaak tot extra personeel. Dat extra personeel voert de extra taken uit waar de gelden voor bedoeld zijn, zoals schakelklassen, voor- en vroegtijdige educatie, brede schoolactiviteiten of in- en doorstroombanen voor beheerpersoneel. Wij hebben overigens niet kunnen vaststellen of de extra fte's die het basisonderwijs telt ten opzichte van de reguliere personele

22 Om precies te zijn: de personele basisbekostiging en de aanvullende personele bekostiging voor groeiende scholen, kleine scholen en nevenvestigingen.

1.1 Wat houdt Passend Onderwijs in?

1.2 Hoeveel leerlingen hebben extra ondersteuningsbehoefte?

1.4 Zijn eisen aan leeropbrengsten en passend onderwijs te verenigen?

bekostiging, volledig is te verklaren uit abnormale omstandigheden of extra taken, of dat ze nodig zijn voor de basistaken onder normale omstandigheden.
Voor de personele bekostiging worden geen periodieke evaluaties uitgevoerd, zoals wel gebeurt voor de bekostiging van de MI. Voor de personele bekostiging hanteert het Ministerie van OCW uitgangspunten die dateren van voor de invoering van de lumpsum. Ze zijn nooit geëvalueerd. Wij stellen vast dat er sindsdien wel meer van scholen en besturen wordt gevraagd. En straks zal nog meer van scholen worden gevraagd als door passend onderwijs de leerlingpopulatie op reguliere basisscholen gevarieerder zou worden, wat de meeste leraren wel verwachten

4.3 Welke structurele mee- en tegenvallers waren er de laatste jaren in het basisonderwijs?

*Materiële instandhouding: laatste inhoudelijke evaluatie in 2006*
De bekostiging voor materiële instandhouding wordt, zoals de wet verplicht, jaarlijks geïndexeerd. Eens in de vijf jaar vindt bovendien een evaluatie plaats van de pve's waarop het bedrag voor materiële instandhouding gebaseerd is. Deze evaluaties kunnen voor het Ministerie van OCW aanleiding zijn om de materiële bekostiging aan te passen als die niet meer voldoende aansluit bij de 'redelijke behoeften van een in normale omstandigheden verkerende school'. Naar aanleiding van de evaluatie in 2006 concludeerde de minister dat 'het budget van de materiële instandhouding een impuls nodig had in verband met de ontwikkelingen op scholen' (OCW, 2006). Omdat het kabinet demissionair was, liet de minister de definitieve besluitvorming over aan het volgende kabinet, dat de zaak vervolgens liet rusten.
De volgende periodieke evaluatie, in 2011, zette de inkomsten voor een aantal pve's (namelijk voor onderhoud, energie en water, beheer en bestuur, onderwijsleerpakket en meubilair) af tegen de uitgaven (IOO, 2011). Deze evaluatie hield er, in tegenstelling tot die uit 2006, geen rekening mee dat schoolbesturen doorgaans hun uitgaven op hun inkomsten afstemmen en daardoor misschien wel noodgedwongen genoegen nemen met minder. Bij deze evaluatie werd een tekort van ongeveer 4% op de onderzochte onderdelen geconstateerd. De minister heeft toen besloten de materiële bekostiging niet bij te stellen (Keizer, 2007; OCW, 2011a).

## Schoolbesturen hechten aan financieel houvast

Bij de invoering van de lumpsum in 2006 zijn de rekenregels gehandhaafd van het bekostigingssysteem dat daarvoor gold: het zogeheten 'formatiebudgetsysteem', waarbij het basisonderwijs op declaratiebasis bekostigd werd. Die systematiek is bij de invoering van de lumpsum niet vereenvoudigd, om herverdeeleffecten - wijzigingen in inkomsten van schoolbesturen - te voorkomen en om voldoende onderbouwing van de bekostiging te waarborgen. Immers, vanwege de in de Grondwet vastgelegde vrijheid van onderwijs, moeten ook kleine scholen kunnen blijven bestaan. De winst van de lumpsum was en is dat het basisonderwijs er beleidsvrijheid door heeft. Schoolbesturen hoeven de verschillende budgetten niet daadwerkelijk aan de daaraan gekoppelde doelen uit te geven. Ook kunnen zij geld dat zij ontvangen voor één van hun scholen, uitgeven voor een andere. Want hoewel scholen binnen een bestuur een 'eenheid van bekostiging' zijn, beslist het schoolbestuur hoe het geld wordt besteed.

*Schoolbesturen benutten beleidsvrijheid lumpsum slechts ten dele*
Schoolbesturen hebben hun eigen manieren om de middelen te (her)verdelen over hun scholen en het bestuursbureau. Deze systemen variëren van heel eenvoudig tot zeer geavanceerd - vooral bij de grote besturen. Besturen blijken de beleidsvrijheid die lumpsumfinanciering biedt vaak niet te benutten. In de eenvoudige systemen roomt het bestuur een bepaald percentage af van de gehele rijksbijdrage, of soms alleen van het P&A-budget, en sluist het de rest van het geld conform de verdeling van het

Ministerie van OCW door naar de scholen. Sommige besturen plaatsen bovendien fictieve ‘schotten’ tussen de personele en de materiële geldstromen. Controllers van de grotere besturen daarentegen bestuderen de zogenoemde ‘bekostigingsbijbel’ (de Praktijkgids bekostiging primair onderwijs (Kluwer, 2011)) uitgebreid en doen de verdeling door het Ministerie van OCW nog eens dunnetjes over. Zij volgen bij de soms zeer gedetailleerde onderbouwing voor hun verdeelmodel echter nog steeds de afzonderlijke geldstromen, in plaats van het lumpsumbedrag als uitgangspunt te nemen en de vrijheid te benutten die dat biedt.

*Behoefte aan financiële duidelijkheid*

De gelden voor personeel worden berekend per schooljaar, die voor de materiële instandhouding per kalenderjaar. De personele basisbekostiging is gebaseerd op het aantal leerlingen op 1 oktober van het voorgaande schooljaar (t-1), de materiële bekostiging op het aantal leerlingen op 1 oktober van het voorgaande kalenderjaar. Het bekostigen op basis van t-1 geeft zekerheid: het bestuur weet van tevoren voor hoeveel leerlingen het geld ontvangt. Schoolbesturen geven echter aan dat door de late besluitvorming en bekendmaking van de geïndexeerde bedragen waarop de personele bekostiging is gebaseerd , ze vooraf toch minder zekerheid hebben dan lijkt (zie kader).

**Wanneer is de omvang van personele bekostiging definitief? Het schooljaar 2011-2012 als voorbeeld**

Voor de personele bekostiging voor het schooljaar 2011-2012 waren de bedragen in eerste instantie op 26 maart 2011 vastgesteld (OCW, 2011b), zodat het Ministerie van OCW de besturen voor 15 april 2011 een beschikking kon sturen. De besturen hadden zo nog tijd om hun formatieplan voor het komende schooljaar op te stellen en aan de medezeggenschapsraad voor te leggen. De indexering van de personele bekostiging 2011-2012 werd besproken in het voorjaarsoverleg tussen kabinet en parlement. De definitieve besluitvorming gebeurt de laatste jaren pas in de kamerbehandeling van de miljoenennota en wordt op Prinsjesdag bekendgemaakt. Op 27 oktober 2011, dus toen het schooljaar al bezig was, werden de aangepaste, geïndexeerde bedragen in de Staatscourant gepubliceerd (OCW, 2011c). De schoolbesturen kregen hun herziene beschikking in december 2011. Op 20 september 2012 werden de bedragen voor de tweede keer aangepast, dus nadat de schoolbesturen hun jaarverslagen al aan het Ministerie van OCW hadden aangeleverd: wat voor 1 juli 2012 moest gebeuren.

Een ruimere of krappere indexering kan betekenen dat een schoolbestuur enkele mensen in dienst kan houden of juist moet ontslaan. In financieel krappe tijden geldt dat nog meer dan anders. Besturen zouden graag willen dat de bekostiging voorspelbaarder is, ook omdat zij het dan tijdig aan hun schoolleiders kunnen melden. Dit geldt ook voor andere besluiten die financiële gevolgen hebben, zoals de instelling van de prestatiebox in het schooljaar 2011/2012. Deze aanvullende financiële middelen waren uiteraard zeer welkom, maar de aankondiging kwam te laat om ze nog effectief te kunnen inzetten. Besturen hebben van dit geld geen extra mensen kunnen aannemen, en stellen dat 2012 daarom financieel een positiever resultaat zal laten zien dan 2011. “Leg dat maar eens uit aan de mensen die je net ontslagen hebt”.

## Zo onderbouwt het Ministerie van OCW de bekostiging

*Personele bekostiging*

De personele bekostiging bestaat uit een basisbekostiging, aanvullende bekostiging voor groei, nevenvestigingen, (zeer) kleine scholen en de bestrijding van onderwijsachterstanden, en bijzondere bekostiging voor specifieke groepen leerlingen en zogeheten klemmende situaties. We lopen deze onderdelen langs.

4.3 Welke structurele mee- en tegenvallers waren er de laatste jaren in het basisonderwijs?

De basisbekostiging is gebaseerd op het aantal fte's dat een school nodig heeft aan leraren om groepen te kunnen samenstellen van gemiddeld 20 leerlingen in de onderbouw en 27,7 leerlingen in de bovenbouw. Het wordt uitgekeerd in een bedrag per leerling (dat correspondeert met een hoeveelheid formatie per leerling), gebaseerd op een vaste voet en een bedrag dat wordt vermenigvuldigd met de gemiddelde gewogen[23] leeftijd van de leraren op die school. Het bedrag per leerling is in de onderbouw dus hoger dan in de bovenbouw. Wijzigingen in het bedrag per leerling hangen samen met de ontwikkeling van de genormeerde gemiddelde personeelslast (GPL). Deze ontwikkeling houdt onder meer de effecten in van centrale cao-afspraken, van gewijzigde sociale lasten en premies, van gewijzigde pensioenpremies en van wijzigingen in de opslag voor het Vervangingsfonds en voor het Participatiefonds.

**Basisbekostiging van een gemiddelde school**

In 2012 telde de gemiddelde basisschool 222 leerlingen. Het schoolbestuur ontving bekostiging voor ongeveer elf fte aan leraren. In het bedrag per leerling is ook lesvrije tijd voor de directie opgenomen. Op onze gemiddelde school is dit 0,6 fte; de rest van de tijd wordt de directie geacht voor de klas te staan. Als de directie meer ambulante uren zou willen hebben, moeten de groepen dus vergroot worden. Ook als een conciërge, een onderwijsassistent of lesvrije tijd voor een intern begeleider uit de reguliere personele bekostiging worden betaald, moeten de groepen worden vergroot. Het bestuur kan er ook voor kiezen deze extra handen binnen en buiten de klas te betalen uit het P&A-budget, een eventueel overschot op de materiële bekostiging of uit het eigen vermogen. Echter, ook personeel van een eventueel bestuursbureau moet uit de personele bekostiging of uit een deel van het P&A-budget betaald worden. Dit gaat ten koste van het geld dat beschikbaar is voor de formatie op de scholen.

De aanvullende bekostiging voor groei voorziet in een salaristoeslag voor een directeur en, bij meer dan 97 leerlingen, ook voor een adjunct-directeur. Verder voorziet de aanvullende bekostiging in extra formatie voor kleine scholen (minder dan 145 leerlingen) en zeer kleine scholen (startende of afbouwende scholen). Een kleine school van 77 leerlingen krijgt daarmee één fte extra, zodat deze ruim vijf in plaats van vier leraren (inclusief de directeur) in kan zetten. De toeslag voor zeer kleine scholen leidt ertoe dat scholen altijd minstens 2,7 fte leraren hebben (inclusief directie). Een bestuur krijgt aanvullende bekostiging voor groei als het op de eerste dag van een van de maanden september tot en met april in 'jaar t' ten minste 13 leerlingen extra heeft ten opzichte van 103% van het aantal leerlingen in het jaar t-1. Daarnaast is er nog bekostiging voor bijzondere groei, dat wil zeggen: als het aantal leerlingen in de laatste maanden van het schooljaar (na 1 april) nog toeneemt. De aanvullende bekostiging voorziet, tot slot, ook in de bekostiging van extra personeel indien een school een of meer nevenvestigingen telt. Dit geldt niet voor dislocaties.[24] De basisbekostiging plus de aanvullende bekostiging voor kleine scholen, groei en nevenvestigingen zouden samen redelijkerwijs voldoende moeten zijn voor een school in normale omstandigheden.
De aanvullende bekostiging voor de bestrijding van onderwijsachterstanden is bedoeld voor leerlingen van laagopgeleide ouders, de zogeheten gewichtenleerlingen.

23 Gewogen naar werktijdfactor (onderwijspersoneel met een fulltime aanstelling heeft werktijdfactor 1).

24 *Nevenvestiging*: een voorheen zelfstandige school, die na fusie met aan andere school daar niet fysiek mee is samengevoegd. Een nevenvestiging moet bij ministeriële regeling erkend zijn. Dislocatie: een losstaande uitbreiding van het schoolgebouw, al dan niet op het eigen terrein.

Leerlingen krijgen een gewicht toegekend (0,3 of 1,2, afhankelijk van de opleiding van hun ouders), op basis waarvan het schoolgewicht wordt berekend. Gemiddeld was het schoolgewicht in het schooljaar 2011-2012 bijna 30, goed voor 1,5 fte aan leraren extra. Als een school in een van de aangewezen impulsgebieden[25] ligt, ontvangt die een toeslag per gewichtenleerling. Ongeveer 34 gewichtenleerlingen maken een extra leraar mogelijk. Ruim 40% van de scholen ontvangt gewichtengelden en/of een impulstoeslag.
De bijzondere bekostiging is extra geld voor schipperskinderen, zigeunerkinderen, gehandicapte kinderen, kinderen van asielzoekers en blijf-van-mijn-lijf-huis-kinderen en extra geld voor de fusie van twee of meer scholen.

*Bekostiging voor P&A*
Schoolbesturen ontvingen ook al voordat de lumpsum in 2006 werd ingevoerd, een klein deel van het personele budget als lumpsum om een eigen personeelsbeleid te kunnen voeren. Dat begon in 2001 als schoolbudget voor ontwikkeling en ondersteuning, en bestond uit financiële middelen die voorheen in afzonderlijke regelingen werden toegekend. Het was de voorloper van het huidige budget voor P&A. P&A is afhankelijk van het aantal leerlingen van een school, van het schoolgewicht en van het aantal ambulant begeleide leerlingen. In de loop der jaren is dit budget uitgebreid in omvang en bekostigingsonderdelen. Het bevat onder meer middelen voor extra personeel (bovenschools personeel, middelen voor management en ondersteuning of een impulsondersteuning in de vorm van een onderwijsondersteuner), voor secundaire arbeidsvoorwaarden (nascholing, betaald ouderschapsverlof, arbozorg, toeslagen en gratificaties) en voor de functiemix in het kader van Actieplan leerkracht.

*Bekostiging voor materiële instandhouding*
De bekostiging voor MI is gebaseerd op pve's voor de benodigde materiële voorzieningen. De zogeheten groepsafhankelijke pve's hangen samen met de instandhouding en exploitatie van het gebouw, de leerlingafhankelijke pve's niet.

| **Groepsafhankelijke pve's** | |
|---|---|
| Onderhoud | Gebouw, tuin, schoonmaak |
| Energie en water | Elektriciteit, verwarming, water |
| Publiekrechtelijke heffingen | Zuiveringslasten, waterschapslasten, rioolrecht, reinigingsrecht |
| **Leerlingafhankelijke pve's** | |
| Middelen | Medezeggenschap, WA-verzekering, culturele vorming, dienstreizen, onderwijsleerpakket, meubilair, overige uitgaven |
| Administratie, beheer en bestuur | Administratie, onderhoudsbeheer, beheer en bestuur |

De groepsafhankelijke pve's worden uitgedrukt in een bedrag dat afhankelijk is van het aantal groepen. Het aantal groepen wordt normatief bepaald op basis van het aantal leerlingen in onderbouw en bovenbouw en van het schoolgewicht. Indien sprake is van een nevenvestiging wordt het normatieve aantal groepen voor de nevenvestiging apart berekend.

25 Postcodegebieden met veel huishoudens met een laag inkomen.

De leerlingafhankelijke pve's worden uitgedrukt in een vast bedrag plus een bedrag per leerling. Het gehanteerde aantal leerlingen is het aantal leerlingen op 1 oktober van het jaar t-1 vermeerderd met 3%.

4.3 Welke structurele mee- en tegenvallers waren er de laatste jaren in het basisonderwijs?

*Bekostiging is onoverzichtelijk*
De bekostigingssystematiek is organisch gegroeid, waarbij budgetten zijn toegevoegd en weggenomen (bijvoorbeeld de bekostiging voor bestuur en management) of waarvan de berekeningsgrondslag is aangepast (de gewichtenregeling). De structuur is lang niet altijd logisch: het budget voor administratie, beheer en bestuur bijvoorbeeld, maakt deel uit van de materiële bekostiging, terwijl het vooral voor uitgaven aan personeel bedoeld is. Vooral het P&A-budget is een vergaarbak van losse budgetten voor verschillende onderwijsdoelen, die soms overlappen met de personele of materiële bekostiging. Zo zitten er budgetten voor arbo zowel in het P&A-budget als in de materiële instandhouding (namelijk in het pve meubilair). In het bedrag per leerling voor de personele bekostiging zit een opslag om de schoolleider ambulant in te zetten. De middelen voor management, ondersteuning en arbeidsmarktomstandigheden kunnen hiervoor ook gebruikt worden. Tot slot zit er een opslag voor vervanging in het bedrag voor de genormeerde GPL voor een leraar, maar zitten er in het P&A-budget al van vóór de invoering van de lumpsum gelden voor bepaalde vormen van buitengewoon verlof, die toen uit het Vervangingsfonds gehaald zijn.

## Bronnen


IOO (2011). *Materiële instandhoudingsbudget Primair Onderwijs; Reguliere actualisatie 2005-2010*. Eindrapport. Zoetermeer: IOO.

Keizer, B. (2007). *Evaluatie Londo: Uitstel of afstel? Gedownload via* www.vosabb.nl/uploads/media/Evaluatie_Londo.pdf.

Kluwer (2011). *Praktijkgids bekostiging primair onderwijs 2011*. Alphen aan den Rijn: Kluwer.

Ministerie van OCW (2006). *Brief minister ter aanbieding rapporten onderzoeken in het kader van evaluatie materiële bekostiging scholen primair onderwijs*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006, (bijlagen bij) 30 246, nr. 7. Den Haag: Sdu.

Ministerie van OCW (2011a). *Financiën in het primair onderwijs*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2010-2011, 31 293, nr. 100. Den Haag: Sdu.

Ministerie van OCW (2011b). Regeling van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van 26 maart 2011, nr. WJZ/280421 (2748), houdende vaststelling van de bedragen personele bekostiging primair onderwijs voor het schooljaar 2011–2012 en het vaststellen van de bedragen leerlinggebonden budget in het voortgezet onderwijs schooljaar 2011-2012. *Staatscourant*, 6224.

Ministerie van OCW (2011c). Regeling van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van 27 oktober 2011, nr. WJZ/338116 (2779), houdende aanpassing van de bedragen personele bekostiging primair onderwijs voor het schooljaar 2011-2012 en het aanpassen van de bedragen leerlinggebonden budget in het voortgezet onderwijs schooljaar 2011-2012. *Staatscourant*, 20211.

Ministerie van OCW (2012). Regeling van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van 20 september 2012, nr. WJZ/440049 (10273), houdende aanpassing van de bedragen personele bekostiging primair onderwijs voor het schooljaar 2011-2012 en het aanpassen van de bedragen leerlinggebonden budget in het voortgezet onderwijs schooljaar 2011-2012. *Staatscourant*, 19721.

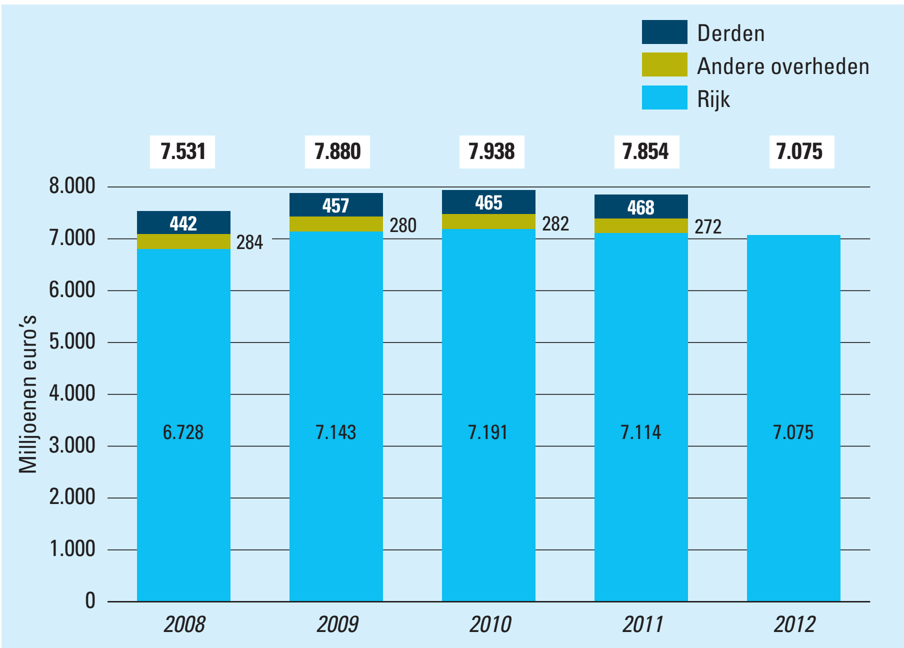
# 4.2 Hoe ontwikkelen de ontvangsten en uitgaven van het basisonderwijs zich?

**In het (speciaal) basisonderwijs gaat jaarlijks in totaal een kleine € 8 miljard om aan ontvangsten en uitgaven. Ongeveer 90% van de ontvangsten komt van het Rijk, de rest van andere overheden en derden. Sinds 2010 nemen de totale ontvangsten af. Het deel vanuit het Rijk neemt af door dalende leerlingaantallen sinds 2009. De ontvangsten van andere overheden nemen ook af, onder meer door bezuinigingen op onderwijs bij gemeenten. De enige geldstroom die de laatste jaren nog iets toeneemt, is die van derden: de inkomsten uit (vrijwillige) ouderbijdragen, detachering van personeel en verhuur van bijvoorbeeld schoollokalen. Ook de uitgaven dalen sinds 2010, maar de uitgaven van het basisonderwijs zijn desondanks al sinds 2009 hoger dan de ontvangsten. De daling van uitgaven wordt vrijwel geheel veroorzaakt door de daling van de uitgaven aan personeel.**

## Totaalbeeld en opbouw ontvangsten

We hebben de ontvangsten van het (speciaal) basisonderwijs in onderstaande figuur gerangschikt naar verstrekker.

Figuur 1 Opbouw totale ontvangsten (speciaal) basisonderwijs, 2008-2012



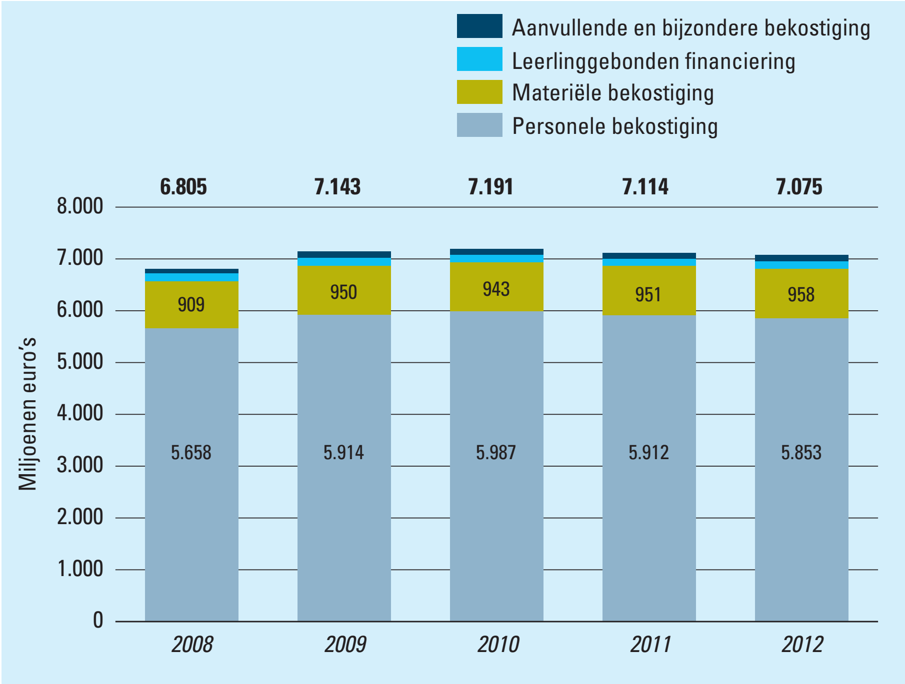

Bron: bedragen Rijk uit bekostigingsgegevens DUO. Bedragen andere overheden en derden: uit de jaarrekeninggegevens van de schoolbesturen

4.1 Hoe bepaalt het Ministerie van OCW de hoogte van de rijks-bijdragen aan het basisonderwijs?

*Daling van de ontvangsten van het Rijk door daling leerlingaantallen*

In figuur 2 staat hoe de geldstroom van het Rijk is opgebouwd.

Figuur 2 Geldstroom van het Rijk, 2008-2012: uitsplitsing




Bron: bekostigingsgegevens DUO

4.3 Welke structurele mee- en tegenvallers waren er de laatste jaren in het basisonderwijs?

De belangrijkste reden voor de daling van de geldstroom vanuit het Rijk is de daling van het aantal leerlingen in het (speciaal) basisonderwijs, die in 2009 inzette en volgens de recentste ramingen voortduurt tot in ieder geval 2020. Aangezien voor de hoogte van de lumpsum in een jaar het aantal leerlingen in het voorgaande jaar (t-1) bepalend is, had de daling van leerlingaantallen in 2009 pas in 2010 effect op de hoogte van de personele bekostiging. Dat de personele bekostiging in 2010 desondanks hoger was dan in 2009, komt onder andere door de financiële gevolgen van het Actieplan leerkracht: de extra gelden voor personele bekostiging die het gevolg waren van het verkorten van de salarisschalen en de invoering van de functiemix, twee maatregelen uit het actieplan.

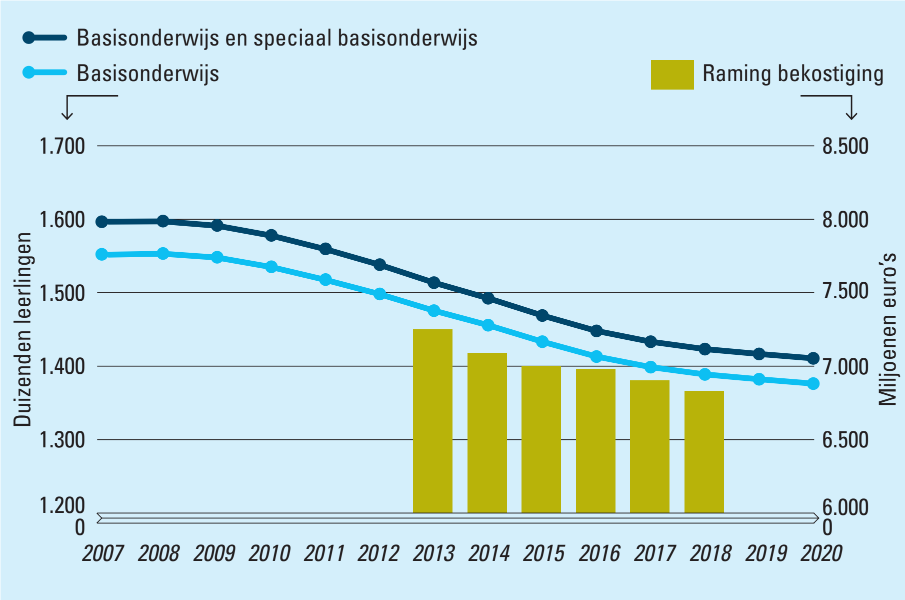
**Meer geld naar het basisonderwijs, maar niet betere prestaties?**

In 2012 bracht het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) haar studie Waar voor ons belastinggeld? uit. Dat geeft de uitkomsten van onderzoek in zes sectoren (primair onderwijs, voortgezet onderwijs, ziekhuiszorg, verzorging en verpleging, politie en rechtspraak) naar de verhouding tussen de kosten en de kwaliteit en doeltreffendheid. Over het primair onderwijs concludeerde het SCP dat er in de jaren 1998-2009 meer belastinggeld naar het basisonderwijs is gegaan, zonder dat er aanwijzingen waren dat de leerlingen in die periode beter zijn gaan presteren. Het SCP gebruikte voor deze conclusie onder andere oordelen van de Inspectie van het Onderwijs en de waardering van ouders over de kwaliteit van het onderwijs en het onderwijzend personeel.
Volgens het SCP stond tegenover de betere beoordeling door de Inspectie een dalende waardering van de ouders. Het SCP maakte bij deze conclusie het voorbehoud dat niet alle indicatoren die zij in haar rapport had bekeken alle doelen van het onderwijs afdekken. Wanneer het onderwijs extra taken krijgt, zoals 'burgerschap bevorderen', is dat niet terug te zien in de prestaties op het terrein van taal en rekenen. De extra middelen die er waren voor klassenverkleining (1997-2003) hebben volgens het SCP niet tot een substantiële verbetering van de leerresultaten geleid.
De gerealiseerde verkleining van de groepsgrootte was daarvoor te gering en het effect van de groepsgrootte op de leerprestaties te klein. Van de extra middelen voor de verbetering van de salarissen en arbeidsmarktpositie van leraren (Actieplan leerkracht) valt naar ons oordeel niet te

verwachten dat zij direct leiden tot hogere leeropbrengsten. De leraar-leerlingratio is de afgelopen jaren overigens minder gunstig geworden en de groepsgrootte neemt de afgelopen jaren ook wat toe

In figuur 3 staat de ontwikkeling in leerlingaantallen, met een raming van OCW van het verloop van de bekostiging voor 2013-2018.

Figuur 3 Aantal leerlingen in (speciaal) basisonderwijs en geraamde bekostiging Ministerie van OCW, 2007-2020




Bron: Ministerie van OCW

*Daling van geldstroom vanuit andere overheden*

De geldstroom van andere overheden dan het Rijk naar de schoolbesturen in het (speciaal) basisonderwijs, bestaat onder meer uit financiële middelen van gemeenten. Deze geldstroom (figuur 4) neemt af tussen 2008 en 2011. Doordat in deze periode de richtlijnen voor de jaarverslaglegging veranderd zijn, is het niet mogelijk verder uit te splitsen waaruit deze geldstroom is opgebouwd en van wie het geld komt. In 2011 kwam € 89 miljoen ervan uit de gemeentelijke Participatiebudgetten (voor re-integratie, inburgering en volwasseneneducatie), maar voor eerdere jaren is niet bekend om hoeveel geld dat ging.

De daling van de geldstroom van andere overheden komt deels doordat gemeenten hun eigen bijdrage aan schoolbegeleiding hebben verlaagd (Elfering et al., 2009; Oberon, 2011). Een andere verklaring voor de daling van de geldstroom van andere overheden hoorden wij in ons onderzoek bij schoolbesturen: steeds meer gemeenten verminderen of stoppen bijdragen voor gesubsidieerde arbeidsplaatsen. Veel scholen hebben (of hadden) werknemers zoals conciërges die uit die geldstroom betaald werden.

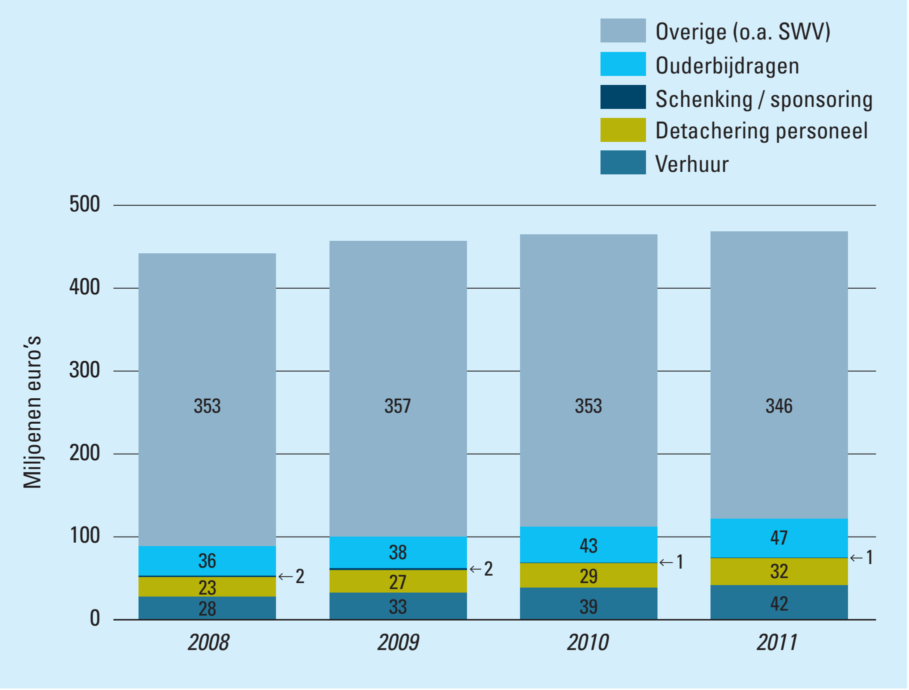
1.3 Hoe worden ondersteuningsmiddelen in het basisonderwijs verdeeld?

*Geldstroom van derden neemt iets toe*

Wat opvalt is dat in 2011 de totale geldstroom van derden net iets hoger was dan in 2010. Onder de post 'overige' vallen onder andere de samenwerkingsverbanden Weer Samen Naar School (WSNS). Het is echter niet bekend hoeveel geld schoolbesturen in het (speciaal) basisonderwijs ontvangen van deze samenwerkingsverbanden. Deze ontvangsten zijn namelijk niet uit de jaarrekeninggegevens af te leiden. Ook de ontvangen uitkeringen van het Vervangingsfonds en het Participatiefonds vallen onder

de overige ontvangsten. Ook hiervan is de omvang niet uit de jaarrekeninggegevens af te leiden.
Verder valt op dat de ontvangsten van derden uit verhuur en uit detachering van personeel, en ook de vrijwillige ouderbijdragen, in 2011 absoluut en relatief zijn gestegen ten opzichte van 2010. Verhuur door scholen houdt vaak in het verhuren van leslokalen aan kinderopvang, of van gymzalen aan sportverenigingen.

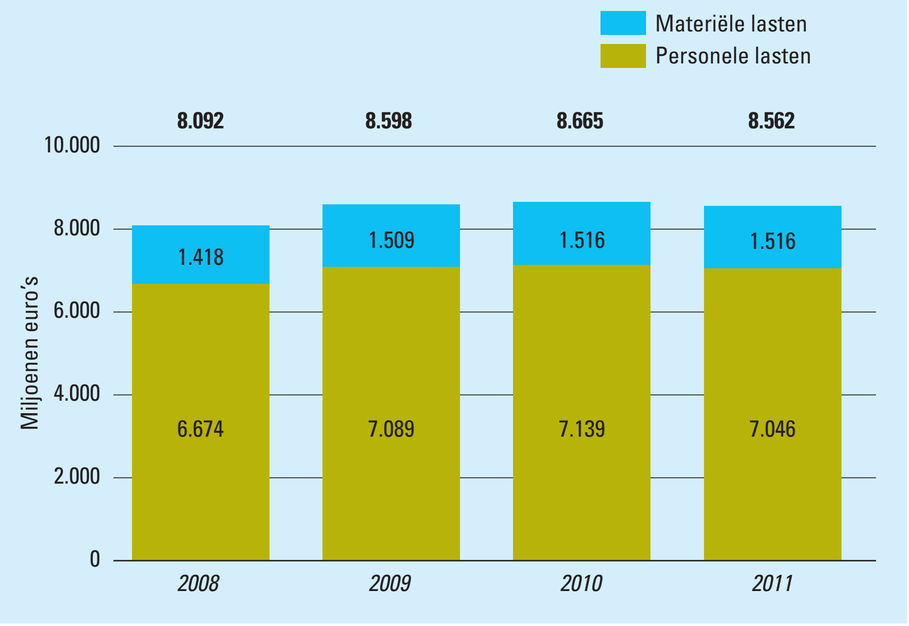
Figuur 4 Uitsplitsing van de geldstroom van derden, 2008-2011 (x € 1.000.000)




Bron: de jaarrekeninggegevens van de schoolbesturen

## Daling van de totale uitgaven door daling personeelslasten

Figuur 5 Totale uitgaven uitgesplitst naar personeelslasten en materiële lasten




Bron: de jaarrekeninggegevens van de schoolbesturen

De daling die zichtbaar is in figuur 5, wordt geheel veroorzaakt door de daling van de personele lasten. In 2011 bestonden de totale uitgaven voor 82,2% uit personeelslasten en voor 17,8% uit materiële lasten.
Als we de totale uitgaven uit figuur 5 vergelijken met de totale ontvangsten uit figuur 1, dan blijkt dat in 2011 de uitgaven € 8,6 miljard waren en de ontvangsten € 7,9 miljard. Het verschil is dus ongeveer € 700 miljoen. Dit verschil wordt deels verklaard door exploitatieverlies: dat bedroeg in 2011 € 101 miljoen. De rest van het verschil wordt grotendeels verklaard, zo meldde het Ministerie van OCW ons, doordat in de jaarrekeninggegevens ook uitgaven zijn opgenomen aan het speciaal onderwijs en aan voortgezet onderwijs, niet alleen die aan het (speciaal) basisonderwijs. Besturen hoeven ontvangsten en uitgaven aan het speciaal onderwijs namelijk niet afzonderlijk in hun jaarrekeningen te vermelden. Het ministerie schat dat in 2011 ongeveer € 380 miljoen is uitgegeven aan expertisecentra (dus speciaal onderwijs). Van ontvangsten en uitgaven aan voortgezet onderwijs moeten schoolbesturen wel afzonderlijk melding maken in hun jaarrekeningen, maar volgens het Ministerie van OCW doen zij dit niet allemaal. Een laatste verklaring voor verschillen is dat schoolbesturen hun ontvangsten en uitgaven niet allemaal hetzelfde opvoeren in de exploitatierekening.

## Bronnen

Elfering, S., Van Kessel, N. (2009). *Van aanbod- naar vraagsturing; Onderzoek naar de invoering van vraagfinanciering in schoolbegeleiding*. Nijmegen: ITS.

Kuhry, B. en Kam, F. de (2012). *Waar voor ons belastinggeld? Prijs en kwaliteit van publieke diensten*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Oberon (2011). *Quickscan Financiering schoolbegeleiding; definitief rapport*. Utrecht: Oberon.

# 4.3 Welke structurele mee- en tegenvallers waren er de laatste jaren in het basisonderwijs?

**Het basisonderwijs heeft de afgelopen jaren zowel financiële meevallers als financiële tegenvallers gekend. We hebben de structurele mee- en tegenvallers van de laatste vijf jaar op een rij gezet. Per saldo wegen de tegenvallers de laatste jaren zwaarder dan de meevallers. Wat een meevaller lijkt is soms toch een tegenvaller: de ontvangsten stijgen weliswaar, maar de uitgaven nog meer. Een voorbeeld is de tegemoetkoming van het kabinet in de werkgeverslasten van het basisonderwijs. Veel structurele tegenvallers hebben te maken met personele kosten die hoger zijn dan de tegemoetkoming in de kosten die het basisonderwijs van het Ministerie van OCW ontvangt – versleuteld in de lumpsum.**

*Overzicht structurele mee- en tegenvallers 2008-nu*
Meevallers staan in lichtgroen, tegenvallers in donkerblauw. Mutaties die meevaller lijken maar tegenvaller blijken, zijn lichtblauw. Compenserende maatregelen die neutraal uitpakken zijn ook lichtblauw. Onder de tabel lichten we de maatregelen toe. Geld dat voor een specifiek beleidsdoel was gegeven - zoals de regeling binnenmilieu - laten we buiten beschouwing omdat schoolbesturen dat geld niet kunnen gebruiken om tekorten elders op te vangen en omdat het meestal tijdelijk is.

Tabel 1 Overzicht structurele mee- en tegenvallers basisonderwijs 2008-nu

| Onderwerp | Meevaller of tegenvaller? |
|---|---|
| 1. Regeling bestemmingsbox (2010-2011)<br>Regeling prestatiebox (vanaf 2011-2012 tot en met 2015) | Bestemmingsbox: meevaller van € 24 miljoen per jaar.<br>Prestatiebox: meevaller van € 300 miljoen in 2012 en 2013, niet geoormerkt. |
| 2. Tegemoetkoming werkgeverslasten (jaarlijks) | Is extra, maar toch tegenvaller omdat in 2012 en 2013 de tegemoetkoming lager is dan de werkelijke stijging van deze lasten. |
| 3. Prijscompensatie materiële instandhouding (jaarlijks) | Geen meevaller en geen tegenvaller, prijs-compensatie en prijsontwikkeling ongeveer gelijk de afgelopen jaren. |
| 4. Compensatie functiemix (2009-2020) | Aanvankelijk meevaller, maar in de periode 2011-2018 toch tegenvaller omdat de meerkosten (boven op de eigen bijdrage) voor besturen hoger zijn dan de bekostiging. Vanaf 2018 naar verwachting meevaller, door verjonging personeel. |
| 5. Opslag Participatiefonds (jaarlijks) | Tegenvaller: premies stijgen, terwijl opslag al vier jaar gelijk is. |
| 6. Opslag Vervangingsfonds (jaarlijks) | Tegenvaller: opslag is voor veel besturen lager dan de premie die zij moeten betalen. |

| | |
|---|---|
| 7. a) Aanpassing gewichtenregeling (achterstandenbeleid, 2006 aangepast maar effecten werken nog door) | Tegenvaller: door veranderingen in de systematiek zijn er minder leerlingen met gewicht en daarmee voor veel scholen minder extra geld. De daling van € 310 miljoen in 2008-2009 naar € 216 miljoen in 2012-2013 wordt voor een deel hierdoor verklaard. |
| 7. b) Regeling Impulsgebieden (2009-2013) | Er komt extra geld voor scholen in bepaalde postcodegebieden, waardoor de bekostiging voor leerlingen met gewicht extra omhoog gaat. De extra bekostiging was een meevaller (€ 167 miljoen in 2010-2011), maar slechts voor een deel van de scholen. Afname van het aantal leerlingen met gewicht (7a) leidt ook tot minder impulsgeld. |
| 8. Aanpassing groeiregeling (vanaf 2010) | Tegenvaller: groeibekostiging niet meer toegekend aan scholen maar aan schoolbesturen. Betekent per saldo minder geld: in 2010 € 46 miljoen minder. |
| 9. Beëindiging vergoeding bestuur en management (2010) | Tegenvaller: in 2010 is de vergoeding voor bestuur en management beëindigd. Jaarlijks € 90 miljoen minder vanaf schooljaar 2010-2011. |
| 10. Opslag BAPO (vanaf 2006) | Tegenvaller: de meerkosten ten opzichte van de oorspronkelijk berekende opslag worden niet vergoed. Dat scheelt circa € 60 miljoen in 2011. |

1 *Bestemmingsbox en prestatiebox*

De regeling bestemmingsbox (OCW, 2010a) is in het schooljaar 2010-2011 ingevoerd en bedroeg € 24 miljoen in dat eerste jaar. Het geld werd toegevoegd aan de lumpsum en was vrij besteedbaar aan de beleidsdoelen taal, rekenen en opbrengstgericht werken (OCW, 2010b). Tot augustus 2012 moesten scholen zich apart verantwoorden over deze budgetten, maar daarna niet meer.

In het schooljaar 2012-2013 verving het Ministerie van OCW de regeling bestemmingsbox door de regeling prestatiebox (OCW, 2012a). Het geld uit de bestemmingsbox werd, samen met de middelen voor de stimuleringsmaatregel versterking cultuureducatie (€ 18 miljoen) in de prestatiebox gestort. De omvang van de prestatiebox voor de hele sector basisonderwijs was € 132,5 miljoen in 2012 en € 167,1 miljoen in 2013. Schoolbesturen hebben bij de prestatiebox veel bestedingsvrijheid, zolang zij de middelen maar inzetten voor de ambities uit het bestuursakkoord tussen het Ministerie van OCW en de PO-Raad (OCW, 2012b): taal en rekenen, wetenschap en techniek, hoogbegaafden, toetsen, professionalisering en cultuureducatie. Zij hoeven zich niet afzonderlijk te verantwoorden over de besteding van dit geld.

2 *Tegemoetkoming werkgeverslasten*

2.1 Hoe ontwikkelt het personeelsbestand zich?

Schoolbesturen ontvangen van het kabinet jaarlijks een bedrag voor loonbijstelling. Dat wordt berekend aan de hand van het zogeheten referentiemodel van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK, 2010). Dat model bepaalt de arbeidskostenontwikkeling voor de gehele overheidssector en volgt daarbij de markt. Schoolbesturen ontvangen van het kabinet in de lumpsum een tegemoetkoming voor werkgeverslasten op basis van dit referentiemodel. Werkgeverslasten die in de tegemoetkoming verwerkt zijn, zijn de werkgeverspremies voor ziektekostenverzekering, pensioen en arbeidsongeschiktheid. Omdat het referentiemodel de markt

volgt, kan de kabinetsbijdrage het ene jaar positief uitvallen en het andere jaar negatief. Dit hangt mede af van de mate waarin de onderwijssector afwijkt van het gemiddelde in de markt. De gemiddelde leeftijd van werknemers in het basisonderwijs is hoger dan in de marktsectoren, waardoor sommige onderdelen van de werkgeverslasten harder stijgen dan waarvoor tegemoetgekomen wordt. Dit betreft met name de pensioenpremies.
Het referentiemodel moet overheidsorganisaties prikkelen om ervoor te zorgen dat ze met hun kosten binnen of zelfs onder de gemiddelde kostenstijging in de markt blijven. Komen ze daar bovenuit, dan gaat dat ten koste van de lonen die ze kunnen uitgeven. Organisaties kunnen echter ook iets verdienen door zuiniger te zijn dan de markt. Voor de pensioenpremies geldt dat echter niet: schoolbesturen kunnen weinig doen tegen het feit dat die in het basisonderwijs sterker stijgen dan in de markt.
Het Ministerie van OCW heeft in een interne analyse berekend dat tot en met 2011 de tegemoetkoming gemiddeld genomen toereikend was. In de jaren daarna dekte de tegemoetkoming de werkgeverslasten per saldo niet af. Het verschil was in 2012, 0,47% van de totale loonsom en in 2013 0,79%. Uitgaande van een loonsom van ongeveer € 8 miljard betekent dat dat de tegemoetkoming in 2012 € 37 miljoen lager was dan de werkgeverslasten en in 2013 € 63 miljoen.

*3 Prijscompensatie materiële instandhouding*

3.1 Is het budget voor materiële voorzieningen voor (speciaal) basisonderwijs toereikend?

In de lumpsum zit behalve een component voor personele kosten, ook een component voor materiële kosten. Deze bekostiging wordt jaarlijks aangepast om de prijsveranderingen op te vangen. Daarbij is de prijsmutatie netto-materiële overheidsconsumptie uit de jaarlijkse Macro Economische Verkenning van het Centraal Planbureau het uitgangspunt (CPB , 2012).[26] Het percentage wordt berekend over de gehele materiële instandhoudingsbekostiging. Gemiddeld was het aanpassingspercentage in de laatste zes jaar 1,85%. De gemiddelde prijsontwikkeling van de materiële overheidsconsumptie bedroeg voor die jaren 2,01%, en de inflatie lag over die jaren op 1,99%. Prijscompensatie en de prijsontwikkelingen schommelden wel, maar middelen zich tussen 2008 en 2013 redelijk uit. Er was dus geen sprake van een mee- of tegenvaller voor het basisonderwijs.

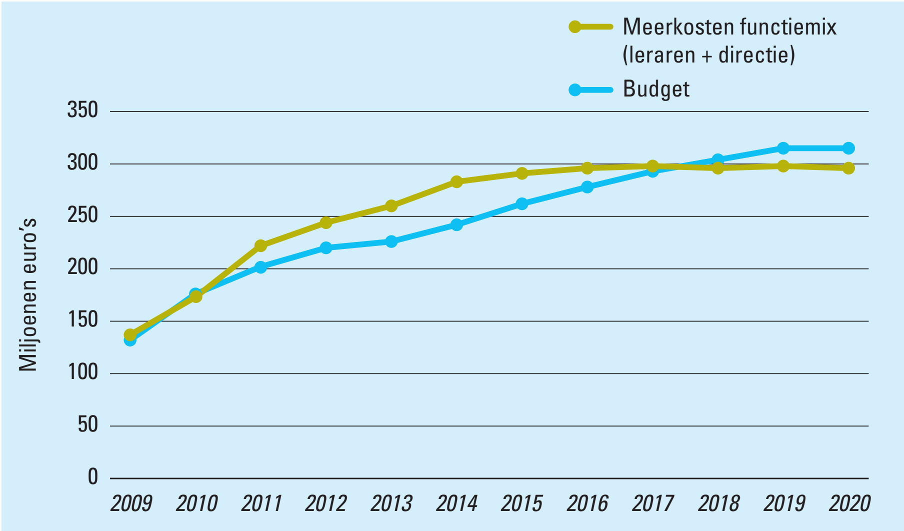
*4 Compensatie functiemix*

De functiemix is één van de beleidsmaatregelen uit het convenant Leerkracht van Nederland, dat in 2008 is gesloten tussen de minister van OCW en de sociale partners (OCW, 2008). Met de functiemix worden schoolbesturen gestimuleerd om goed presterende leraren vaker naar een hogere salarisschaal te bevorderen. In het convenant is afgesproken dat het Rijk 75% van de kosten vergoedt die hiermee gemoeid zijn en dat de werkgevers de overige 25% zelf bekostigen (de zogeheten 'eigen bijdrage' van de werkgevers).
De grafiek op de volgende pagina laat zien dat de functiemix van 2011 tot en met 2017 meer kost dan het budget (de vergoeding voor 75% van de kosten) dat de sector ervoor ontvangt. De meerkosten van de functiemix (dus exclusief de meerkosten eigen bijdrage van 25%) in de grafiek betreffen een raming. Ze vallen voor een groot deel van

**26** In de WPO (artikel 113, lid 6) is voorgeschreven hoe de indexering van de vergoeding voor de materiële instandhouding (MI) van de scholen basisonderwijs dient te worden vastgesteld. Daarbij wordt de ontwikkeling van de index van de materiële overheidsconsumptie gevolgd. Daarbij wordt de bestaande index aangepast op basis van: de werkelijke prijsontwikkeling in 2011, de geactualiseerde prijsontwikkeling in 2012 en de verwachte prijsontwikkeling in 2013.

de geraamde periode hoger uit dan het budget. De tekorten bedragen in 2011 € 20 miljoen, in 2012 € 24 miljoen, in 2013 € 34 miljoen en in 2014 € 41 miljoen. Daarna nemen tekorten af tot er in 2018 naar verwachting vanwege de geleidelijke verjonging (want jongere werknemers zijn goedkoper in loonkosten) een overschot ontstaat.

Figuur 1 Meerkosten maatregelen functiemix vergeleken met budget




Bron: CentERdata (Fontein et al., 2013), tabel 10. In deze cijfers zijn ook de kosten van het inkorten van de carrièrelijnen verwerkt[27]

De oorzaken voor deze tegenvallers in de tegemoetkoming in de kosten van de functiemix zijn volgens interne analyses van het Ministerie van OCW:

- In 2010, 2011 en 2012 zijn verhoudingsgewijs veel leerkrachten ingestroomd in de drie hoogste treden van de LB-schaal.[28] Het ging in 2010 om ongeveer 60% van alle bevorderingen en in 2011 en 2012 om ongeveer 53% en 52%. Dit zou erop kunnen duiden dat er relatief meer leraren vanuit een hoge trede in de LA-schaal bevorderd worden naar LB.
- Leerkrachten die bevorderd worden, gaan er wat vaker dan men aannam niet één maar meer tredes op vooruit. Dat gold in 2011 voor 704 fte's van de 5.206 fte's bevorderde leerkrachten, volgens de interne analyses van het Ministerie van OCW. Dit 'hoger inpassen' dan noodzakelijk is een keuze van de werkgever en daar wordt volgens het Ministerie van OCW geen rekening mee gehouden in de financiering van de meerkosten van de functiemix.

### 5 *Opslag Participatiefonds*

2.3 Hoe flexibel is de onderwijs-cao?

Schoolbesturen in het basisonderwijs betalen verplicht maandelijks premie aan het Participatiefonds. Uit deze premie-inkomsten financiert het fonds de werkloosheidskosten van onderwijspersoneel. Deze premies zijn gestegen van 1,51% van het bijdrage-inkomen (loon waarover de afdracht dient plaats te vinden) in 2009 naar 2,65% in 2012 (Participatiefonds, z.d.).

27 Het inkorten van de carrièrelijnen is een beleidsmaatregel die ervoor moet zorgen dat de salarisschalen worden ingekort, waardoor leraren sneller doorstromen naar een hoger salaris. Het budget vertegenwoordigt het grootste deel van de meerkosten, en loopt van € 102 miljoen in 2009 naar € 139 miljoen in 2020. De piek ligt tussen 2011 en 2014 met € 158 miljoen.

28 Voor leraren in het basisonderwijs gelden de salarisschalen LA (leraar) of LB (senior leraar) en in het speciaal onderwijs LB of LC .

In de personele bekostiging is een opslag verwerkt voor het Participatiefonds. Vanaf 2009 is deze opslag vastgezet op 1% (OCW, 2009a; 2010c; 2012c). Daarmee is de opslag voor deze premies een tegenvaller voor het basisonderwijs. Zie ook de berekening hieronder bij opslag Vervangingsfonds.

*6 Opslag Vervangingsfonds*

2.1 Hoe ontwikkelt het personeelsbestand zich?

Het Vervangingsfonds betaalt de salariskosten van vervangers in het basisonderwijs (bijvoorbeeld bij ziekte), om ervoor te zorgen dat schoolbesturen altijd in de noodzakelijke vervanging van hun personeel kunnen voorzien (Vervangingsfonds, 2012).
In de personele bekostiging is een opslag verwerkt voor het Vervangingsfonds. Uit een rekenvoorbeeld blijkt dat de opslag in de bekostiging voor de premies voor het Participatiefonds en het Vervangingsfonds (meestal) tekort zal schieten. Overigens, voor bepaalde afwezigheidsgronden kan de werkgever niet declareren bij het Vervangingsfonds, maar ontvangt hij een uitkering van de UWV. Daardoor is de premie voor het Vervangingsfonds lager (anders zou deze 4,75% in de opslag zijn in plaats van 4,03%; OCW, 2012d).

**Rekenvoorbeeld: vergelijking premies Vervangingsfonds en Participatiefonds en opslag in lumpsum**

De grondslagen voor de opslagen en voor de premies zijn verschillend. Die voor de opslagen gaan over de gemiddelde personeelslasten van de leerkracht (GPL), dat is ongeveer 150% van het brutoloon.[29] De grondslagen voor de premies gaan over ongeveer 100% van het brutoloon.[30] Om de hoogte van de opslagen te kunnen vergelijken met de hoogte van de premie dienen we rekening te houden met deze verhouding. Dit doen we door de te ontvangen opslag te berekenen over de gehele GPL en de te betalen premie over twee derde van de GPL (100/150), wat ongeveer het brutoloon is. In het voorbeeld vergelijken we dit voor één fte met de GPL en loongegevens voor een leerkracht.

**Verhouding premie/opslag, per jaar voor één fte**

| | Vervangingsfonds | Participatiefonds |
|---|---|---|
| Te betalen premie | € 2.973<br>Uitgaande van 7,77% van brutoloon op 1 januari 2013 (verplicht verzekerd bestuur) | € 1.023<br>Uitgaande van 2,65% van brutoloon op 1 januari 2013 |
| Te ontvangen opslag | € 2.478<br>Uitgaande van 4,03% van GPL over 2012-2013 | € 567<br>Uitgaande van 1% van GPL over 2012-2013 |
| Tekort | € 503 | € 456 |

**29** De GPL is min of meer gelijk aan de totale werkgeverslasten. In schooljaar 2012-2013 is de GPL vastgesteld op € 57.626,57 (OCW, 2012d, p.2).
**30** Hiermee wordt het bijdrage-inkomen bedoeld.

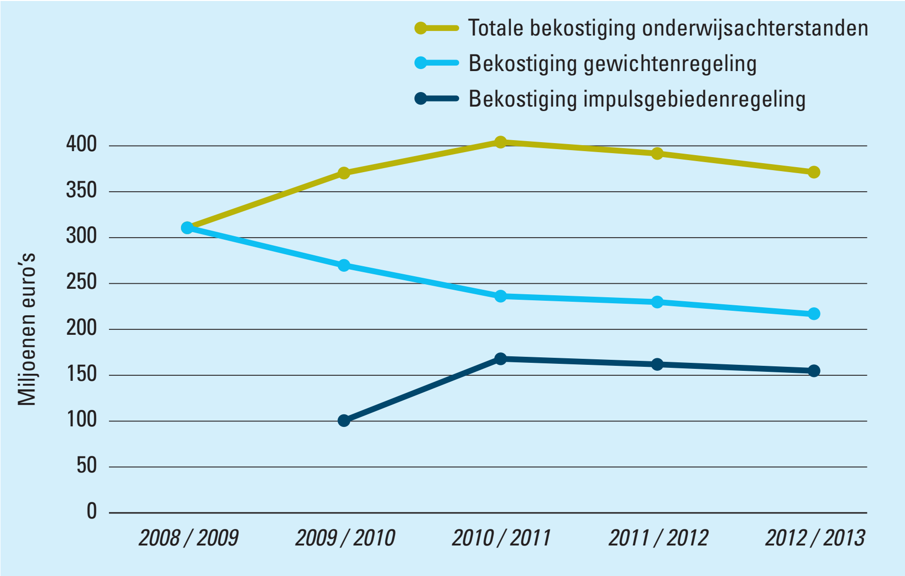
Hoe bepaalt het Ministerie van OCW de hoogte van de rijks-bijdragen aan het basisonderwijs?

*7a) Aanpassing gewichtenregeling en 7b) Regeling impulsgebieden*

De gewichtenregeling bepaalt hoeveel geld een basisschool krijgt om onderwijs-achterstanden aan te pakken (OCW, z.d.). De bekostiging wordt gebaseerd op:

1. het opleidingsniveau van de ouders. Tot het schooljaar 2009-2010 keek men behalve naar opleidingsniveau ook naar etniciteit van de ouders. Die regeling is tussen 2006 en 2009 afgebouwd.
2. het postcodegebied van de school. Postcodegebieden met veel huishoudens met een laag inkomen - de zogeheten impulsgebieden - tellen sinds schooljaar 2009-2010 mee in de gewichtenregeling.

Figuur 2 Verloop bekostiging gewichtenleerlingen/impulsgebieden, afgezet tegen de totale bekostiging van leerlingen met een onderwijsachterstand




Bron: Bekostigingsgegevens OCW

De grafiek laat de gevolgen zien van het afnemend aantal leerlingen met ouders met een lager opleidingsniveau: voor scholen in het basisonderwijs dalen de inkomsten uit zowel de gewichtenregeling als uit de regeling impulsgebieden. De daling wordt deels ook verklaard door de absolute afname van leerlingen. De daling van de bekostiging voor leerlingen 'met gewicht' is tot 2010-2011 sterker door de afbouw van de oude regeling gebaseerd op etniciteit. In financieel opzicht was dit een tegenvaller, die in eerste instantie wordt gecompenseerd door de regeling impulsgebieden (OCW, 2009b). Vanaf 2010-2011 daalt deze bekostiging ook. De totale bekostiging van leer-lingen met een onderwijsachterstand is echter gestegen ten opzichte van schooljaar 2008-2009 en is, ondanks de daling vanaf schooljaar 2010-2011, in 2012-2013 nog steeds hoger dan het laatste schooljaar zonder impulsgebiedenregeling. Om die reden beschouwen wij de impulsgebiedenregeling als een meevaller, voor díe scholen die in een impulsgebied staan. In 2013 wordt de impulsgebiedenregeling geëvalueerd.
Voor sommige scholen was de sterke daling van de personele bekostiging doordat er minder leerlingen 'met gewicht' waren, een financiële tegenvaller. Zo ontving een school met ruim 500 leerlingen in schooljaar 2008-2009 nog ruim € 376.000 aan gewichtengeld, een bedrag dat meer dan gehalveerd is in schooljaar 2012-2013: ruim € 162.000. Dit kwam vooral doordat niet langer etniciteit maar alleen opleidingsniveau

meewoog in de bekostiging. Kinderen die geen extra gewicht meer kregen vanwege de etniciteit van de ouders hebben soms echter wel degelijk een taalachterstand, gaven enkele schoolleiders ons aan.

*8 Aanpassing groeiregeling*

4.1 Hoe bepaalt het Ministerie van OCW de hoogte van de rijksbijdragen aan het basisonderwijs?

De groeiregeling brengt met zich mee dat groei van het aantal leerlingen, leidt tot tijdelijke extra bekostiging vanuit het Rijk. Per 1 augustus 2010 is de groeiregeling in het basisonderwijs zodanig aangepast dat daarbij niet meer naar groei op schoolniveau wordt gekeken, maar naar groei op het niveau van het schoolbestuur (OCW, 2010d). Groei van het aantal leerlingen op één school onder een bestuur, valt meestal weg tegen een daling van het aantal leerlingen op de andere scholen onder datzelfde bestuur. Veel leerlingengroei komt door deze aanpassing niet meer in aanmerking voor extra bekostiging. Op het totale personele groeibudget voor het basisonderwijs van € 75 miljoen werd hiermee ongeveer € 46 miljoen bespaard (OCW, 2010e).

*9 Beëindiging vergoeding bestuur en management*

3.1 Is het budget voor materiële voorzieningen voor (speciaal) basisonderwijs toereikend?

De regeling facilitering versterking bestuur en management (OCW, 2005) is in de schooljaren 2004-2005 en 2005-2006 gebruikt door schoolbesturen om zich voor te bereiden op de invoering van lumpsum bekostigingssystematiek die vanaf 2006 ging gelden. Daarna werden deze middelen structureel opgenomen in de lumpsum-bekostiging (Kessel & Hovius, 2011). Het budget voor bestuur en management is in 2010 stopgezet. Basisonderwijs en speciaal onderwijs hebben daardoor samen jaarlijks volgens bekostigingsgegevens van het Ministerie van OCW ongeveer € 90 miljoen minder te besteden.
Een aantal van de door ons onderzochte besturen heeft aangegeven dat deze maatregel ervoor heeft gezorgd dat de staf- en bestuursactiviteiten die tot dan toe uit dit budget werden betaald, vanaf dat jaar ten laste van het gewone personeelsbudget zijn gebracht. In een aantal gevallen geven besturen aan dat deze activiteiten onmisbaar zijn geworden. Zo heeft een deel van de besturen controllers in dienst genomen, om hun financiële deskundigheid op een hoger niveau te krijgen.

*10 Opslag BAPO*

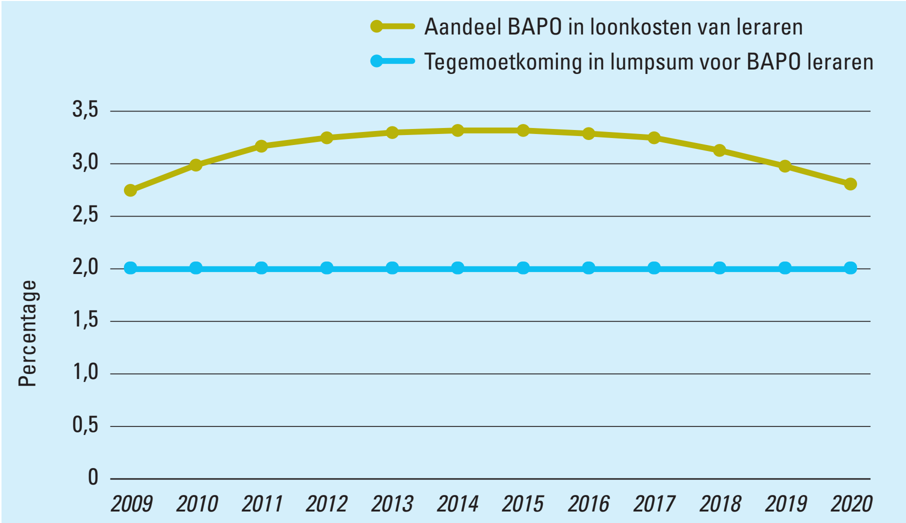
2.1 Hoe ontwikkelt het personeelsbestand zich?

De regeling bevordering arbeidsparticipatie ouderen (BAPO) heeft als doel het voor werknemers vanaf 52 jaar aantrekkelijk te maken deel te blijven nemen aan het arbeidsproces, door taakvermindering of taakverlichting. Schoolbesturen ontvangen van het Rijk een tegemoetkoming voor het vervangen van leraren tijdens hun BAPO-verlof. Dit gebeurt in de vorm van een opslag op de personele bekostiging. In 2006 is deze opslag eenmalig op 2% van de totale loonkosten (in de lumpsum) vastgesteld (interne informatie van het Ministerie van OCW). In de periode 2009-2020 was deze opslag lager dan de werkelijke kosten van de BAPO-regeling, blijkt uit onderzoek dat in opdracht van het Ministerie van OCW is gedaan.

De grafiek op de volgende pagina laat zien dat de werkelijke kosten van de BAPO een hoger percentage van de loonkosten bedragen dan de tegemoetkoming in de lumpsum. In 2011 bedraagt de BAPO 3,17% van de loonkosten van leraren, vanaf 2016 zullen de kosten gaan dalen maar nog steeds ruim boven de 2% liggen. De totale kosten van de BAPO worden door CentERdata voor 2011 becijferd op € 190 miljoen. Daarvan wordt ruim een derde niet bekostigd: ongeveer € 60 miljoen. Een recenter rapport van CentERdata (Fontein et al., 2013) concludeert dat de prognose voor de

gemiddelde leeftijd van leraren is dat deze zal dalen vanaf 2012. Dat zou een indicatie kunnen zijn voor minder BAPO-gebruik.

Figuur 3 Aandeel BAPO in loonkosten leraren, vergeleken met tegemoetkoming lumpsum[31]




Bron: CentERdata (Adriaens & Fontein, 2011, p. 17)

**Voorbeeld van tegenvallend effect BAPO**

Illustratief voor het tegenvallende effect van BAPO is het volgende citaat van een schoolbestuurder van een groot bestuur (meer dan tien scholen, totale baten: € 16.639.000): 'Een belangrijke kostenverhogende, maar niet productieve factor is de BAPO. Deze kost ons schoolbestuur zo'n € 400.000 per jaar. De doelstelling van de regeling was om de oudere werknemer langer te kunnen laten doorwerken. Omdat echter ook vrijwel alle parttimers (een werktijdfactor van meer dan 0,26 is voldoende) BAPO-recht hebben, die die hersteltijd minder nodig hebben, ziet het bestuur weinig extra productiviteit. Zeker als medewerkers vragen om een geclusterde opname van hun BAPO (de zogenoemde 'caravan-BAPO').'

## Bronnen

Adriaens, H. & Fontein, P. (2011). *Ontwikkeling van de loonkosten en de BAPO van 2009 tot 2020 in het Primair Onderwijs*. Tilburg: CentERdata.

CPB (2012). *Macro Economische Verkenning 2013*. Den Haag: Centraal Planbureau.

Fontein, P., Nelissen, J. & Adriaens, H. (2013). *Ontwikkeling kosten po*. Tilburg: CentERdata.

Kessel, N. van & Hovius, M. (2011). *Bestuur en management; Onderzoek onder eenpitters en meerpitters in het primair onderwijs*. Nijmegen: ITS.

Ministerie van BZK (2010). *De overheid als werkgever: Beleid, trends en cijfers 2011; Publieksversie trendnota 2011*. Gedownload via www.rijksoverheid.nl.

Ministerie van OCW (2005). Regeling facilitering versterking bestuur en management in het primair onderwijs 2005-2006. *Staatscourant*, 144.

31 Aandeel van de BAPO in de loonkosten per fte en ontwikkeling van de BAPO, alleen voor leraren. (Voor directeuren kost de BAPO in 2013 3,79%; voor overig personeel liggen de BAPO-kosten op ongeveer 1,5%.)

Ministerie van OCW (2008). *Convenant Leerkracht van Nederland*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2010-2011, 27 923, nr.111. Den Haag: Sdu.

Ministerie van OCW (2009a). Regeling bekostiging personeel PO en 2009-2010 en aanpassing bedragen leerlinggebonden budget VO 2009-2010. *Staatscourant*, 12486.

Ministerie van OCW (2009b). Regeling vaststelling impulsgebieden schooljaar 2009-2010 tot en met 2012-2013. *Staatscourant*, 107.

Ministerie van OCW (2010a) Regeling bestemmingsbox. *Staatscourant*, 9771.

Ministerie van OCW (2010b). Regeling bijzondere bekostiging taal, rekenen en opbrengstgericht werken. Staatscourant, 9773.

Ministerie van OCW (2010c). Regeling bekostiging personeel PO en 2010-2011 en aanpassing bedragen leerlinggebonden budget VO 2011-2012. *Staatscourant*, 5854.

Ministerie van OCW (2010d). Besluit gebruik persoonsgebonden nummers WPO/WEC. *Staatscourant*, 8056.

Ministerie van OCW (2010e). *Vaststelling van de begrotingsstaten van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII) voor het jaar 2010*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 32 123-VIII, nr.2. Den Haag: Sdu.

Ministerie van OCW (2012a). Regeling prestatiebox primair onderwijs. *Staatscourant*, 1714.

Ministerie van OCW (2012b). *Bestuursakkoord Primair Onderwijs 2012-2015*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 31 293, nr. 132. Den Haag: Sdu.

Ministerie van OCW (2012c). Regeling bekostiging personeel PO en 2011-2012 en aanpassing bedragen leerlinggebonden budget VO 2011-2012. *Staatscourant*, 19721.

Ministerie van OCW (2012d). Regeling bekostiging personeel PO en 2012-2013 en aanpassing bedragen leerlinggebonden budget VO 2012-2013. *Staatscourant*, 21967.

Ministerie van OCW (z.d.). Wat is de gewichtenregeling in het basisonderwijs? www.rijksoverheid.nl, Geraadpleegd op 22 april 2013.

Participatiefonds (z.d.) Premie betalen. https://www.participatiefonds.nl, Geraadpleegd op 28 mei 2013.

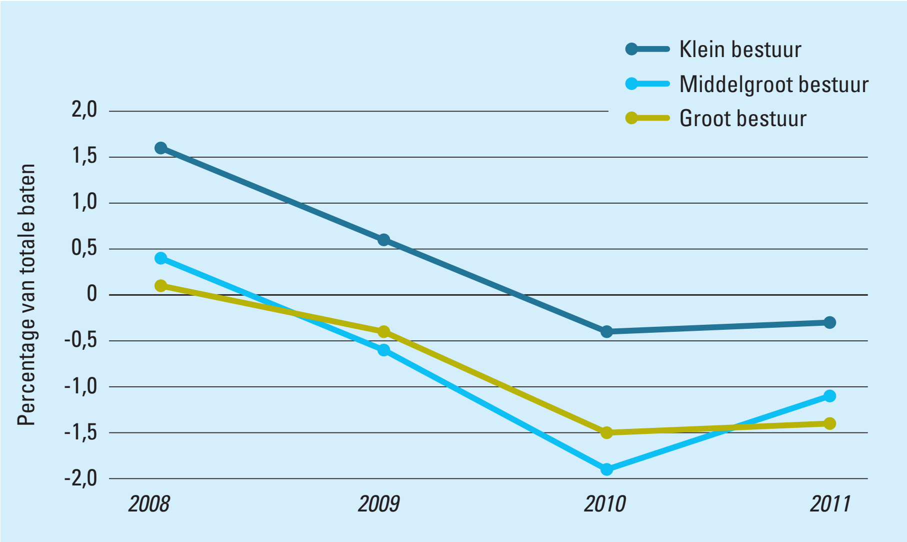
Vervangingsfonds (2012). *Jaarverslag 2011*. Gedownload via http://www.vervangingsfonds.nl.

# 4.4 Hoe is de financiële positie van schoolbesturen in het basisonderwijs?

**De financiële kengetallen over het basisonderwijs geven aanleiding tot waakzaamheid. De exploitatieresultaten voor de sector als geheel zijn al een aantal jaren negatief. En ook al zijn de cijfers voor solvabiliteit en liquiditeit van het basisonderwijs niet direct alarmerend, de financiële buffers van schoolbesturen zijn wel afgenomen, van € 1,6 miljard in 2008 tot € 1,1 miljard in 2011. Bij besturen met een lage buffer zijn de exploitatieresultaten het minst gunstig. Steeds meer schoolbesturen hebben geen buffer of een negatieve buffer: deze schoolbesturen hebben dus geen mogelijkheid meer om onvoorziene financiële risico's op te vangen. In 2011 gold dat voor 19% van de besturen. Als deze trends doorzetten ontstaat een zorgwekkende situatie in het basisonderwijs. Positief is wel, dat de financiële deskundigheid bij schoolbesturen wat is toegenomen.**

## Rentabiliteit basisonderwijs 2008-2011

Figuur 1 Rentabiliteit van het basisonderwijs, 2008-2011




Bron: Ministerie van OCW/DUO; bewerking Onderwijsinspectie / Algemene Rekenkamer

**Rentabiliteit** geeft het resultaat weer van het budgetbeheer van een instelling: de mate waarin inkomsten en uitgaven met elkaar in evenwicht zijn (uitgedrukt in procenten van de totale baten). Omdat schoolbesturen streven naar een structureel evenwicht, zou de rentabiliteit steeds dichtbij nul moeten uitkomen.

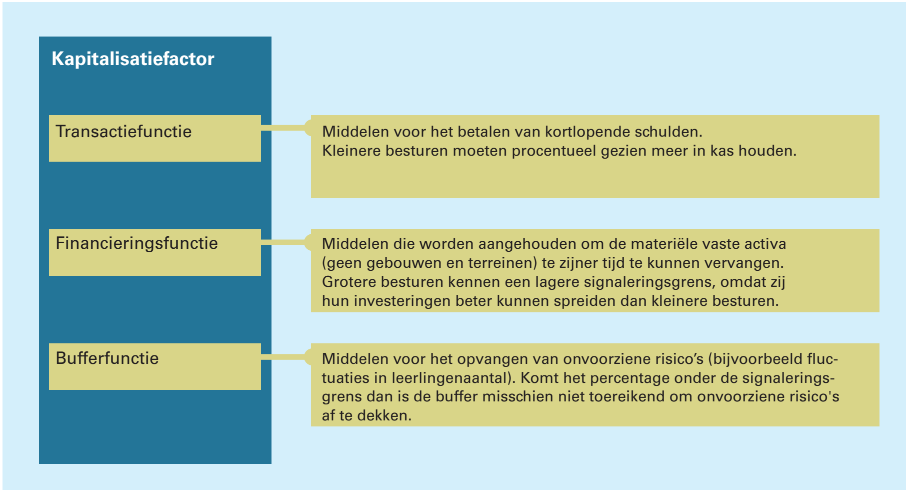
## Kapitalisatiefactor en bufferfunctie over 2008 tot en met 2011

Het algemene beeld is dat er van 2008 tot 2010 sprake is van een daling in rentabiliteit. Vanaf 2010 tot 2011 is er sprake van een lichte stijging; het totale exploitatieresultaat is dan echter nog wel negatief. Het totale netto resultaat van het basisonderwijs bedroeg in 2011 € 101 miljoen negatief. Opvallend is dat bij kleine besturen het beeld minder negatief is dan bij middelgrote en grote besturen.

De kapitalisatiefactor werd een aantal jaren gezien als het kengetal dat kan worden gebruikt om te bepalen of een schoolbestuur een teveel aan middelen heeft dat nog

ingezet zou moeten worden voor het onderwijs (Commissie Vermogensbeheer Onderwijsinstellingen, CVO, 2009). De Inspectie van het Onderwijs vindt inmiddels de bufferfunctie een betere indicatie voor een mogelijk te grote financiële buffer. De bufferfunctie is één van de drie functies van de kapitalisatiefactor.

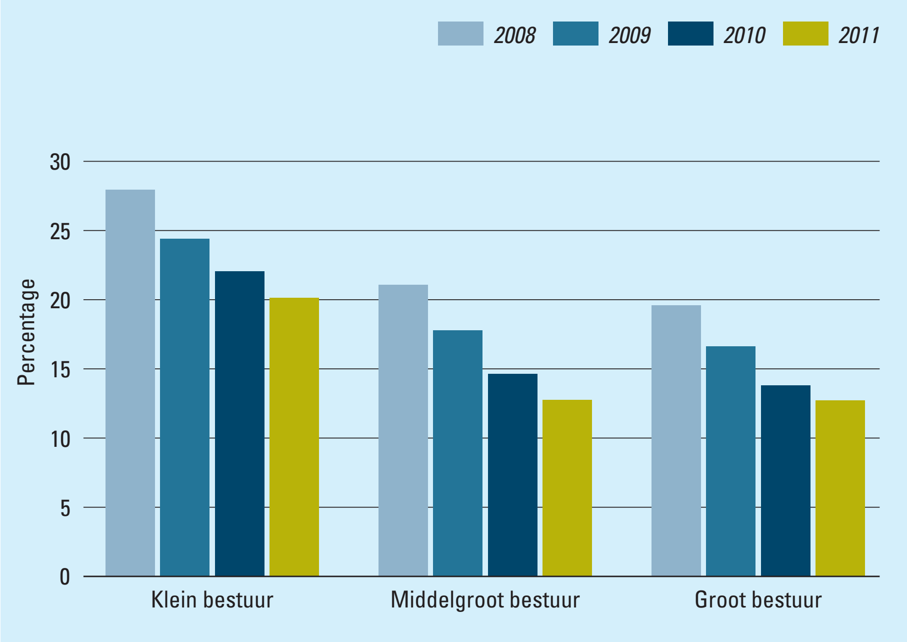
Figuur 2  De drie functies van de kapitalisatiefactor




De **kapitalisatiefactor** geeft een indicatie of middelen nog niet zijn ingezet in het onderwijsproces. Het wordt berekend door het totale kapitaal (minus boekwaarde van gebouwen en terreinen) te delen door de (rente-)baten. Het kengetal is samengesteld uit drie functies: de transactiefunctie, de financieringsfunctie en de bufferfunctie.

De signaleringswaarde van de bufferfunctie is 5% voor grote besturen, 10% voor kleine besturen en tussen de 5% en 10% voor middelgrote besturen, afhankelijk van de omvang van de totale (rente-) baten van het bestuur. De Inspectie van het Onderwijs hanteert bij (zeer) kleine scholen een absolute ondergrens van € 100.000.
Een bufferfunctie onder de signaleringswaarde betekent dat besturen mogelijk onvoldoende middelen hebben om onvoorziene risico's op te vangen. Een bufferfunctie boven de signaleringswaarde betekent dat besturen wellicht een teveel aan middelen hebben dat nog ingezet zou moeten worden voor het onderwijs. De Inspectie van het Onderwijs geeft in haar rapport (2012a) wel aan dat alleen onderzoek naar de specifieke financiële positie van een bestuur kan uitwijzen of dat bestuur een te ruime of te krappe financiële buffer heeft.

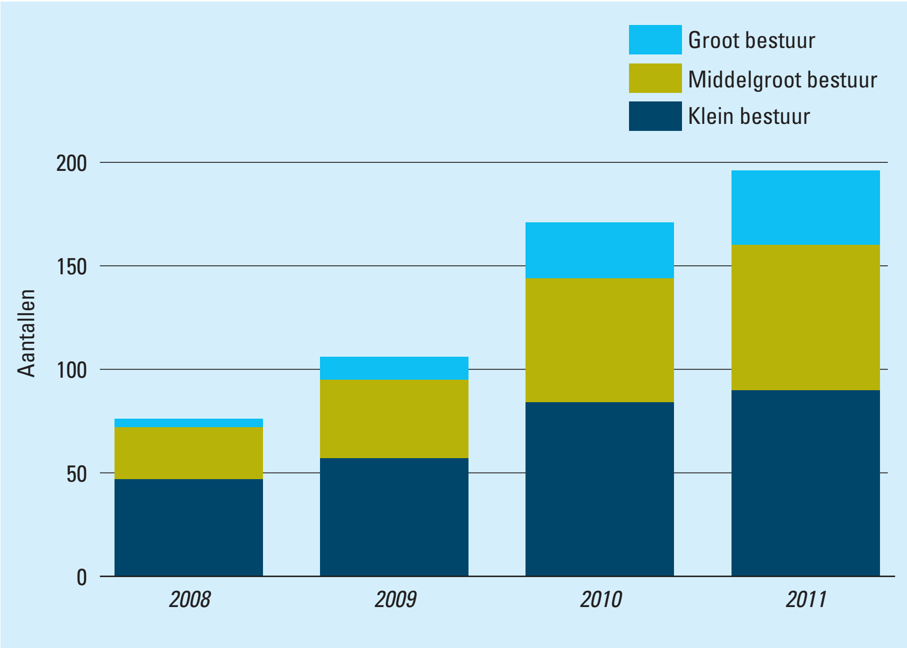
Figuur 3 Buffers als percentage van de totale baten van het basisonderwijs, 2008-2011




Bron: Ministerie van OCW/DUO; bewerking Inspectie van het Onderwijs / Algemene Rekenkamer.

Van 2008 tot en met 2011 dalen bij alle categorieën schoolbesturen de waarden van de bufferfunctie. De totale financiële buffer voor 2011 is € 1,1 miljard positief. In 2008 bedroeg de financiële buffer nog € 1,6 miljard positief. De gemiddelde buffer van schoolbesturen is dus aanzienlijk afgenomen in de laatste jaren. Als dat in hetzelfde tempo door blijft gaan, zullen naar alle waarschijnlijkheid veel besturen al over enkele jaren in de problemen komen. Een ondergrens voor de buffer voor de gehele sector is niet te geven volgens de Inspectie van het Onderwijs. De signaleringsgrenzen van de Inspectie voor een te lage buffer zijn louter bedoeld voor individuele besturen.

Figuur 4 Schoolbesturen basisonderwijs zonder financiële buffer, 2008-2011




Bron: Ministerie van OCW/DUO; bewerking Inspectie van het Onderwijs / Algemene Rekenkamer.

Het aantal besturen met een buffer kleiner of gelijk aan 0% van de totale (rente)baten, is de afgelopen jaren aanzienlijk gestegen, van 76 in 2008 naar 196 in 2011 - dat is in 2011, 19% van het totale aantal schoolbesturen in het basisonderwijs. Het grootste aantal besturen zonder buffer of met een negatieve buffer, bevindt zich in de groep kleine besturen. De stijging is procentueel het sterkst binnen de groep grote besturen.

De Inspectie van het Onderwijs (2012a) constateert dat vanaf 2008 tot en met 2010 de besturen met de laagste buffers (kleiner dan 0%) ook de laagste rentabiliteit hadden: in 2008 een gemiddelde negatieve rentabiliteit van -2,6% en in 2010 van -3,0%. In 2011 is dat wederom het geval: de besturen met de laagste financiële buffers behaalden een gemiddelde negatieve rentabiliteit van -2,0%. Het is een zorgwekkende ontwikkeling dat juist de scholen die verliezen leiden geen reserves meer hebben.

### Waar hebben schoolbesturen in het basisonderwijs een buffer voor nodig?

Volgens de Commissie Don (CVO, 2009) hebben schoolbesturen een spaarpot nodig voor de volgende risico's, die (voor een belangrijk deel) niet beheersbaar en niet te voorzien zijn:

1. fluctuatie in leerlingenaantallen;
2. financiële gevolgen van arbeidsconflicten;
3. instabiliteit in de bekostiging;
4. onvolledige indexering van de bekostiging.

Ten slotte benoemt de Commissie Don zowel voor de kosten als voor de baten een restrisico. Het restrisico aan de kostenkant bestaat uit beperkt planbare kostenstijgingen, bijvoorbeeld als gevolg van hoog ziekteverzuim, een bovengemiddeld aantal zwangerschappen of duur interim personeel. Aan de batenkant bestaat het restrisico uit achterblijvende gemeentelijke bijdragen, ouderbijdragen en opbrengsten uit nevenactiviteiten.

### Waardoor nemen buffers af en hoe lang kan dat doorgaan?

De Inspectie van het Onderwijs (2012a) noemt als voornaamste reden voor de afname van buffers, de negatieve exploitatieresultaten in de sector. De achterliggende vraag luidt echter waarom de exploitatieresultaten negatief zijn. Grofweg zien we in ons onderzoek vier oorzaken voor de daling van de buffers of de negatieve exploitatieresultaten. Buffers dalen omdat schoolbesturen:

a. met de Inspectie van het Onderwijs hebben afgesproken dat de afbouw van de financiële buffer nadrukkelijk aandacht zal krijgen in de meerjarenbegrotingen en omdat schoolbesturen daarom investeren in het onderwijsproces;
b. hun buffers vrijwillig investeren in het onderwijsproces;
c. noodgedwongen hun reserves aanspreken omdat de baten de noodzakelijke lasten niet dekken: in dat geval teren schoolbesturen dus in;
d. geen adequaat financieel management voeren en als gevolg daarvan meer uitgeven dan er aan bekostiging binnenkomt.

4.2 Hoe ontwikkelen de ontvangsten en uitgaven van het basisonderwijs zich?

Het is lastig te bepalen welke reden(en), of combinaties van redenen, het vaakst voorkomen. We weten dat de Inspectie van het Onderwijs in totaal met 87 schoolbesturen in het basisonderwijs afspraken heeft gemaakt om een beleidsrijke meerjarenbegroting op te stellen waarin de afbouw van de financiële buffer nadrukkelijke aandacht krijgt (2012a). Dit is slechts een klein deel van de besturen (ongeveer 1.050 schoolbesturen in 2011 in het basisonderwijs). Daarnaast zien we dat de werkelijke uitgaven in het basisonderwijs hoger zijn dan de ontvangsten. Dit kan erop wijzen dat scholen zich

gedwongen zien om in te teren op hun reserves. Dit kan worden veroorzaakt door hoge noodzakelijke kosten en een ontoereikende bekostiging, maar ook door onvoldoende daadkrachtig financieel management van schoolbesturen waardoor bijvoorbeeld onvoldoende is geanticipeerd op een daling van het aantal leerlingen. In ons onderzoek zijn we ook besturen tegengekomen die vrijwillig investeren in de onderwijskwaliteit door bijvoorbeeld veel nieuwe onderwijsmethoden aan te schaffen of extra personeel aan te stellen voor de begeleiding van leerlingen.

Bij voortdurende negatieve rentabiliteit, en het uitblijven van andere maatregelen, kunnen de buffers van schoolbesturen uiteindelijk uitgeput raken. De vraag is hoe lang het duurt voordat een zorgwekkend aantal schoolbesturen een bufferfunctie heeft die lager ligt dan de signaleringswaarde. Op macroniveau is dit moeilijk te voorspellen omdat het afhangt van de concrete vooruitzichten en risicoanalyses van ieder afzonderlijk schoolbestuur. Eén van de schoolbesturen uit ons onderzoek probeerde die inschatting voor zijn specifieke situatie wel te maken; zie tekstkader.

**Vooruitzicht financiële situatie middelgroot schoolbestuur basisonderwijs**
Middelgroot bestuur (2 t/m 10 scholen; totale baten 2011 € 21.640.000):
"We hadden in 2011 een eigen vermogen van ruim € 10 miljoen en zaten met 13% boven de signaleringsgrens van de buffer van 5%. We zien het vermogen snel dalen. Op basis van een grondige risicoanalyse wordt duidelijk dat we ongeveer 7,5% van de inkomsten moeten aanhouden als buffer. Gezien de trend over de afgelopen jaren waarin het percentage is gedaald van zo'n 31% naar 13%, is het de verwachting dat we binnen twee jaar op dit vermogen zitten. Als we geen bezuinigingsmaatregelen treffen zullen we zelfs onder deze waarde uit gaan komen. Daarnaast is wel een duidelijke trend waarneembaar dat we al een aantal jaar een negatief resultaat hebben, waardoor we steeds dichter bij de signaleringsgrenzen komen zoals door de Commissie Don vastgesteld."

**Solvabiliteit** laat zien welk deel van het totale vermogen bestaat uit eigen vermogen en voorzieningen. De signaleringswaarde voor solvabiliteit is 0,20. Voor schoolbesturen met een solvabiliteit lager dan 0,20 bestaat het risico dat ze op langere termijn niet meer aan hun betalingsverplichtingen te kunnen voldoen.

## Risicobesturen en besturen onder verscherpt financieel toezicht

De Inspectie van het Onderwijs gebruikt de financiële kengetallen solvabiliteit en liquiditeit om jaarlijks een eerste schifting te maken tussen schoolbesturen die financieel een gezonde indruk maken en besturen waarbij mogelijk sprake is van financiële problemen. Bij de 'potentiële risicobesturen' voert de Inspectie verdergaande analyses uit om vast te stellen of er sprake is van risico's die bij ongewijzigd beleid leiden tot betalingsproblemen. Als dat het geval blijkt te zijn, past de Inspectie haar financieel toezicht aan wegens 'hoog financieel risico' (problemen verwacht binnen zes maanden) of 'verhoogd financieel risico' (problemen verwacht binnen twee jaar). De Inspectie ziet er dan op toe dat een bestuur duidelijk maakt hoe het de problemen zal aanpakken en dat die aanpak daadwerkelijk wordt uitgevoerd tot het bestuur financieel weer gezond is.

**Liquiditeit** geeft de verhouding aan tussen het geld dat besturen op korte termijn (minder dan één jaar) beschikbaar hebben en wat ze op korte termijn moeten betalen. De signaleringswaarde is 0,50. Besturen met een liquiditeit onder deze waarde kunnen mogelijk op korte termijn niet aan hun betalingsverplichtingen voldoen. Dit wil echter niet zeggen dat zij in betalingsproblemen verkeren. Dat hangt af van de mogelijkheden die een bestuur heeft om geld vrij te maken.

De Inspectie van het Onderwijs merkt in haar Onderwijsverslag 2012 (2013) 35 schoolbesturen binnen het basisonderwijs en het speciaal onderwijs aan als potentiële risicobesturen. In 2010 waren dat er 34. In april 2013 gaf de Inspectie aan dat ze haar financieel toezicht had aangepast bij 16 besturen en in november 2012 waren dat er 14 (PO-raad, 2013a). Dit is een fractie van het totaal aantal besturen binnen het basisonderwijs.

Om de financiële risico's op langere termijn beter te kunnen voorzien zal de Inspectie haar risicomodel aanscherpen en uitbreiden. Zo wordt de signaleringswaarde van de indicatoren aangepast: die van solvabiliteit wordt verhoogd naar 0,3, terwijl voor liquiditeit de grenswaarde gerelateerd zal worden aan de grootte van het schoolbestuur. Daarnaast zal de Inspectie ook de omvang van de personele lasten en de financiële buffer van de besturen beoordelen om te bepalen of er sprake is van mogelijke financiële risico's.

Uit het rapport van de Inspectie van het Onderwijs (2012b) blijkt dat de waarden van de solvabiliteit en de liquiditeit binnen het basisonderwijs en het speciaal basisonderwijs goed zijn: in 2011 is de solvabiliteit 0,69 en de liquiditeit 1,97. Tussen 2007 en 2010 was er een lichte afname in de solvabiliteit. In 2011 is de solvabiliteit echter gelijk gebleven aan 2010. Wat betreft de liquiditeit is er een daling ten opzichte van eind 2010, toen was de liquiditeit van de sector nog 2,03.

### Financiële deskundigheid van schoolbesturen

De Commissie Don (CVO, 2009) geeft aan dat een goede meerjarenbegroting en een gedegen risicoanalyse op het niveau van het individuele bestuur cruciaal zijn voor een gezond financieel beleid. Hierdoor ontstaat namelijk in een vroeg stadium inzicht in mogelijk knelpunten in de financiële huishouding, waarop het bestuur gericht acties kan ondernemen. Het opstellen van meerjarenbegrotingen vergt voldoende deskundigheid van het bestuur en zijn staf.

Onderzoeken die het Ministerie van OCW heeft laten uitvoeren wijzen uit dat de financiële deskundigheid van schoolbesturen en schoolleiders gemiddeld gezien versterkt dient te worden, maar dat ze zich wel positief ontwikkelt. De Commissie Don constateerde in 2009 dat een meerjarenbegroting en een goede risicoanalyse nog geen gemeengoed waren. In ons casusonderzoek hebben wij gezien, dat dit beeld ook nu nog klopt. Uit het onderzoek van Regioplan en Ernst & Young (2010) blijkt dat bij schoolbesturen in 2010 nog lang niet altijd sprake was van voldoende financiële kennis en vaardigheden, maar dat ze wel aan het begin stonden van een omslag naar meerjarig en integraal financieel beleid.
Uit een recenter rapport van Regioplan en Ernst & Young (2012) blijkt dat de financiële deskundigheid van besturen in het basisonderwijs en speciaal onderwijs is verbeterd. Er is meer deskundig personeel aangetrokken (bijvoorbeeld controllers). Er worden echter ook nog verbeterpunten genoemd. Zo blijkt in de meerjarenkaders nog weinig directe koppeling gemaakt te worden tussen beleid en financiën. Tevens moeten de liquiditeitsplanning en het risicomanagement nog verder ontwikkeld worden en meer ingebed worden in de organisatie, ook op schoolniveau.

Uit ons onderzoek komen voorbeelden naar voren die de positieve ontwikkelingen op het gebied van financiële deskundigheid onderstrepen, maar ook voorbeelden die laten zien dat er nog ruimte is voor verbetering. Zo zien we schoolbesturen die een controller aanstellen om beter grip te krijgen op de financiën en besturen die de

schoolleiders steeds explicieter betrekken bij het ontwikkelen van begrotingen. Aan de andere kant zien we ook schoolbesturen die alle financiële aangelegenheden juist zoveel mogelijk weghouden bij hun schoolleiders. Die beslissing is uiteraard aan de schoolbesturen, maar schoolleiders missen zo wel een kans om financiële deskundigheid op te bouwen.

Het onderzoek dat het Ministerie van OCW in 2012 heeft laten uitvoeren bevat een aantal aanbevelingen voor de toekomst (Regioplan, 2012):

- Er moet meer aandacht komen voor de relatie tussen het bovenschoolse niveau (oftewel het schoolbestuur) en het schoolniveau. Onderwijsdoelstellingen worden veelal op schoolniveau gemaakt, terwijl er maar in beperkte mate sprake lijkt te zijn van meerjarige financiële planning of analyses van risico's op schoolniveau;
- Er moet worden ingezet op het vermogen van schoolleiders om integraal (vanuit onderwijskwaliteit) meerjarig keuzes te maken in de inzet van middelen. Hieraan gerelateerd bevelen de onderzoekers aan dat tijd en aandacht wordt gestoken in het creëren van een cultuur van lef en onderwijskundig ondernemerschap, waarin schoolleiders het vanzelfsprekend vinden dat bij keuzes ook een financiële onderbouwing en afweging behoort.

Aansluitend bij bovenstaande aanbevelingen heeft de PO-raad recent een handreiking 'Sturen en toezien op onderwijskwaliteit' uitgebracht voor schoolbesturen en schooldirecteuren (PO-raad, 2013b). Hierin staan onder andere praktische suggesties over het effectiever sturen en toezien op onderwijskwaliteit in samenhang met de bedrijfsvoering.

## Bronnen

Commissie Vermogensbeheer Onderwijsinstellingen (2009). *Financieel beleid van Onderwijsinstellingen; Rapport van de Commissie Vermogensbeheer Onderwijsinstellingen*. Z.pl.: eigen beheer.

Inspectie van het Onderwijs (2012a). *Onderzoek naar de financiële positie van schoolbesturen in po en vo; Naar aanleiding van de Commissie Vermogensbeheer Onderwijsinstellingen*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2012b). *Jaarrekeningen 2011 van instellingen voor funderend onderwijs; Financieel beeld per sector*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2013). *De staat van het onderwijs; Onderwijsverslag 2011/2012*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

PO-raad (2013a). Persbericht 2 april 2013, http://www.poraad.nl/content/zestien-po-besturen-onder-verscherpt-financieel-toezicht.

PO-raad (2013b). *Sturen en toezien op onderwijskwaliteit; Een handreiking*. Utrecht: PO-raad.

Regioplan & Ernst & Young (2010). *Lumpsum PO in de praktijk, slotevaluatie en onderzoek kwaliteit financieel management*. Amsterdam: Regioplan.

Regioplan & Ernst & Young (2012). *Financiële deskundigheid PO en VO*. Amsterdam: Regioplan.

# 5.1 Aanpak onderzoek

## Aanleiding voor het onderzoek

De staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) heeft ons verzocht een onderzoek uit te voeren naar aanleiding van de aangenomen motie in de Eerste Kamer van het lid Linthorst c.s. (Eerste Kamer, 2012, zie kader).

MOTIE VAN HET LID LINTHORST C.S.
Voorgesteld 2 oktober 2012

*De Kamer,*
*gehoord de beraadslagingen,*
*overwegende,*
*dat passend onderwijs in het regulier basisonderwijs om individueel maatwerk voor leerlingen vraagt,*
*overwegende,*
*dat er uit de onderwijspraktijk signalen komen, dat een tekortschietende bekostiging kan leiden tot grotere klassen, waardoor de doelstelling van het voorliggende wetsvoorstel onder druk kan komen te staan,*

*verzoekt de regering een onafhankelijke instantie als de Algemene Rekenkamer onderzoek te laten doen naar de vraag of de structurele bekostiging van het primair onderwijs afdoende is om passend onderwijs op een verantwoorde wijze te kunnen invoeren en de uitkomsten van dit onderzoek nog vóór het zomerreces te bespreken met beide Kamers,*

*en gaat over tot de orde van de dag.*

De staatssecretaris heeft het verzoek opgedeeld in twee deelvragen. Ten eerste in hoeverre de huidige bekostiging van het basisonderwijs toereikend is en ten tweede wat de invloed van de invoering van passend onderwijs hierop is. Wij hebben positief gereageerd op dit verzoek en geven hieronder kort aan wat we beantwoorden bij de beide deelvragen. Met ons onderzoek leveren we materiaal op basis waarvan parlement en regering zich een oordeel kunnen vormen over de vraag of de structurele bekostiging van het basisonderwijs toereikend is om passend onderwijs op een verantwoorde wijze te kunnen invoeren.

## Deelvraag bekostiging basisonderwijs

We hebben op macroniveau onderzocht hoe de structurele bekostiging van het basisonderwijs zich de afgelopen jaren heeft ontwikkeld: hoe scholen in het basisonderwijs in 2011 de beschikbare middelen hebben besteed en in hoeverre het op de scholen gelukt is om een evenwicht te realiseren tussen de inkomsten enerzijds en taken, mensen en tijd anderzijds. Op microniveau, in ons casusonderzoek, hebben we gekeken wat mogelijke verklaringen zijn voor het feit dat het niet gelukt is een evenwicht tussen bekostiging en uitgaven te realiseren.
Tot slot hebben we naar de toekomst gekeken en, waar mogelijk, een inschatting gemaakt van ontwikkelingen, trends en risico's voor de financiële positie van verschillende typen scholen/besturen voor basisonderwijs in de komende jaren.

### Deelvraag invoering passend onderwijs

Op landelijk niveau hebben wij gekeken naar het aantal en het type leerlingen die een extra ondersteuningsbehoefte nodig hebben. Daarnaast hebben we de verdeling van de totale financiële ondersteuningsmiddelen in beeld gebracht, nu en in de periode na de invoering van passend onderwijs.
In ons casusonderzoek hebben we in kaart gebracht op welke wijze de ondersteuning momenteel wordt verleend aan leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte in het basisonderwijs door de samenwerkingsverbanden, besturen, scholen en andere betrokken partijen. Hiermee kregen wij inzicht in de beginsituatie, en daarmee in de kansen en risico's waarbinnen de veranderingen van passend onderwijs straks vorm krijgen.

### Onderzoeksafbakening: reguliere basisonderwijs

Het primair onderwijs omvat het basisonderwijs, het speciaal basisonderwijs, het speciaal onderwijs en het voortgezet speciaal onderwijs (OCW, 2013). Het basisonderwijs wordt informeel ook wel het reguliere basisonderwijs c.q. reguliere basisscholen genoemd. We hebben ons in het onderzoek gericht op het reguliere basisonderwijs. Waar het relevant was hebben we wel de rol van het speciaal (basis) onderwijs vermeld.

### De onderzoeksmethoden

*Macroniveau/landelijk beeld*
Om zicht te krijgen op het macroniveau hebben we landelijke gegevens over ontwikkelingen rond personeel, financiën en aantal leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte bij het Ministerie van OCW opgevraagd en bestanden van DUO en de Inspectie van het Onderwijs geraadpleegd. Daarnaast hebben we gebruik gemaakt van bestaand onderzoek van diverse partijen. We hebben onder meer gebruik gemaakt van onderzoeken van IOO, CentERdata, Regioplan/ Ernst & Young, SCP over de financiële gegevens en van het omvangrijke onderzoeksmateriaal over leerlingen die extra onderwijsondersteuning nodig hebben van onder andere ITS/Kohnstamm Instituut, Onderwijsraad en ECPO.

*Microniveau/casusonderzoek*
Voor dit deel van het onderzoek zijn we bij vijf samenwerkingsverbanden Weer Samen Naar School (WSNS), dertien besturen en veertien scholen op de werkvloer gaan kijken. We hebben daarmee in beeld gebracht hoe het beleid in de praktijk wordt uitgevoerd. Deze aanpak maakt het mogelijk om te laten zien in hoeverre macro- en microniveau op elkaar aansluiten. In ons rapport staan veel tekstkadertjes met citaten van betrokkenen, die bedoeld zijn als illustraties van de werkelijkheid zoals die op microniveau is of ervaren wordt door de sprekers. We hebben niet gecheckt of de sprekers feitelijk 'gelijk' hebben.

Specifiek voor het onderzoek naar de structurele bekostiging hebben we bij alle onderzochte schoolbesturen vooraf de financiële documentatie geanalyseerd. Dit waren jaarverslagen, jaarrekeningen over het jaar 2011, meerjarenbegrotingen, personeelsformatieplannen, onderhoudsplannen en inspectierapporten. Op basis van deze informatie hebben we gesprekken gevoerd met de schoolbesturen (bestuurders en controllers en/of administratiekantoren). We hebben een vergelijkbare aanpak gevolgd bij de scholen: vooraf relevante documenten opvragen en bestuderen, en daarna een gesprek met de schoolleider.

Voor het onderzoek naar de invoering van passend onderwijs hebben we in iedere regio gesproken met de coördinator van het huidige samenwerkingsverband WSNS (waarin veranderingen optreden in de samenstelling ook met de coördinator van het nieuwe samenwerkingsverband), de schoolbestuurder van de geselecteerde school en per school met de schoolleider, intern begeleider en een aantal leraren. In enkele situaties hebben wij ook met ouders gesproken van kinderen die te maken hebben met de extra ondersteuning binnen de school. Voorafgaand aan de gesprekken hebben we relevante stukken opgevraagd en geanalyseerd over het zorgbeleid van het samenwerkingsverband, bestuur en de scholen. Aan het eind van ons onderzoek hebben we de voorlopige, samengevatte, bevindingen over de invoering van passend onderwijs via een webfocus (consultatie via internetpanel) teruggelegd bij alle personen die wij in het onderzoek gesproken hebben.

*Expertmeeting*
Tot slot hebben we gesprekken gevoerd met externe deskundigen. Vooraf hadden we over de aanpak van het onderzoek een externe klankbordsessie georganiseerd. Onze voorlopige resultaten over bekostiging hebben we in een expertmeeting voorgelegd aan vertegenwoordigers van de door ons onderzochte besturen en scholen. De samengevatte onderzoeksresultaten over de invoering van passend onderwijs hebben we via een webfocus ook voorgelegd aan een aantal deskundigen.

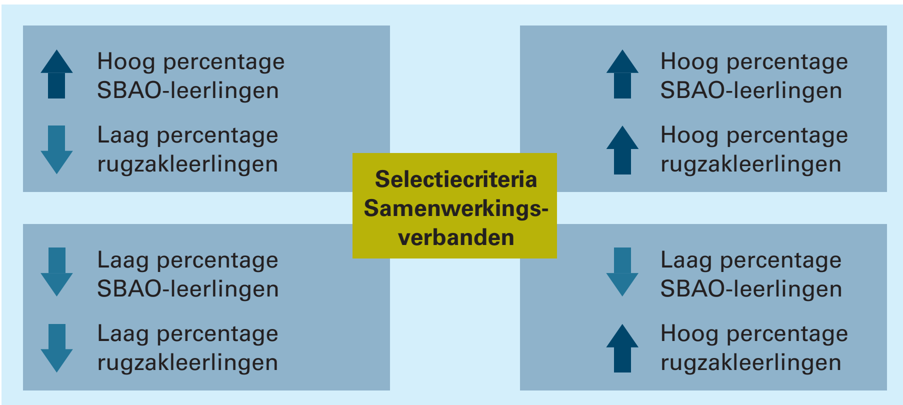
## De casusselectie

Met de casusselectie hebben wij niet gestreefd naar representativiteit voor de populatie, maar naar een zo'n groot mogelijke variatie in scholen en besturen.

We hebben een getrapte casusselectie uitgevoerd. Allereerst hebben we vijf samenwerkingsverbanden WSNS geselecteerd. De selectie daarvan vond plaats op basis van twee criteria:

- Het percentage leerlingen dat deelneemt aan het speciaal basisonderwijs (SBAO);
- Het percentage leerlingen dat leerlinggebonden financiering (rugzakleerlingen) ontvangt.

Door het kruisen van deze criteria ontstaan vier categorieën samenwerkingsverbanden (SWV).




Vervolgens hebben we binnen deze samenwerkingsverbanden dertien besturen en veertien scholen geselecteerd, op basis van drie criteria:

- Omvang van het bestuur (groot, middelgroot, klein);
- Omvang van de school (groot, middelgroot, klein);
- Omvang van de lumpsum per leerling (veel, gemiddeld, weinig).

De omvang van het bestuur is relevant, omdat uit eerder onderzoek blijkt dat de schaalgrootte van het bestuur bepalend kan zijn voor de aanwezige financiële deskundigheid en omdat het bestuur bepaalt hoe de bekostiging verdeeld wordt onder de scholen binnen het bestuur. De omvang van de school is relevant omdat uit onderzoeksliteratuur blijkt dat kleine scholen schaalnadelen kunnen ondervinden, ondanks de kleinescholentoeslag. Tot slot is er gezocht naar variatie in de omvang van de bekostiging per leerling, omdat de toereikendheid van de bekostiging immers één van de deelvragen in dit onderzoek is.

Een aantal variabelen hebben we niet systematisch gebruikt voor de selectie, zoals bij bovengenoemde drie criteria wel gebeurd is, maar we hebben gezorgd voor spreiding over iedere casus. Dit waren:
- Percentage gewichtenleerlingen[32] op het totaal aantal leerlingen op een school;
- Scholen die liggen in zogenoemde krimpgebieden, dus regio's waar sprake is van een afnemend aantal leerlingen;
- De geselecteerde casussen zijn voldoende gespreid over verschillende denominaties: rooms-katholiek, protestants-christelijk, openbaar, algemeen bijzonder, antroposofisch, hindoeïstisch en evangelisch;
- Topografische ligging: we hebben scholen in Noord-, Midden, Zuid- en Oost-Nederland bezocht.

Uit het totale bestand van bijna 7.000 reguliere basisscholen zijn de scholen verwijderd die door de Inspectie van het Onderwijs als zeer zwakke of zwakke scholen zijn beoordeeld. Ten tweede zijn alle scholen buiten beschouwing gelaten, die onder een bestuur vallen dat op de lijst met risicobesturen van de inspectie staat vanwege onvoldoende liquiditeit en solvabiliteit. We hebben, kortom, bewust geen scholen geselecteerd waarvan we vooraf wisten dat er sprake is van ondoelmatig beheer, dat ze niet uitkomen met hun geld, of dat er sprake was van een slechte onderwijskwaliteit.

## Gehanteerde normen

Ons onderzoek is inventariserend en verklarend van aard en niet toetsend. In het deelonderzoek naar de structurele bekostiging zijn we niet nagegaan of scholen hun geld goed besteden, maar in hoeverre het op de scholen gelukt is om een evenwicht te realiseren tussen de inkomsten enerzijds en taken, mensen en tijd anderzijds. En als dat niet lukt, hoe dit te verklaren is. In het deelonderzoek naar de invoering van passend onderwijs hebben we niet vastgesteld of scholen voldoende actief zijn met de voorbereidingen op passend onderwijs. We hebben gekeken naar factoren in de wijze waarop de huidige zorg voor leerlingen met een ondersteuningsbehoefte (financieel en organisatorisch) is ingericht en welke kansen en risico's dat met zich meebrengt voor de invoering van passend onderwijs.
De keuze voor een inventariserend en verklarend onderzoek heeft als gevolg dat we niet hebben gewerkt met een normenkader. Om tot onze hoofdconclusie te komen, hebben we gekeken in hoeverre onze bevindingen aanwijzingen boden of er een evenwicht is tussen wat er van scholen wordt gevraagd met de invoering van passend onderwijs (taken) en de mensen, middelen en tijd die ze daarvoor beschikbaar hebben.

32 Scholen met gewichtenleerlingen krijgen extra geld om onderwijsachterstanden aan te pakken. Welk gewicht leerlingen krijgen hangt af van de opleiding van hun ouders en van het postcodegebied van de school.

## Bronnen

Motie-Linthorst (2012). *Motie-Linthorst (PvdA) c.s. over onderzoek naar de vraag of structurele bekostiging van het primair onderwijs afdoende is om passend onderwijs op een verantwoorde wijze te kunnen invoeren*. Eerste Kamer, vergaderjaar 2012-2013, 33 106. Den Haag: Sdu.

Ministerie van OCW (2013). *Kerncijfers 2008-2012 Onderwijs, Cultuur en Wetenschap*. Kelpen-Oler: Hub Tonnaer

# 5.2 Afkortingen

| **Afkorting** | **Uitleg** |
|---|---|
| ABB | Administratie, beheer en bestuur |
| Arbo | Arbeidsomstandigheden(beleid) |
| BAO | Basisonderwijs |
| BAPO | Bevordering Arbeidsparticipatie Ouderen |
| Cao | Collectieve arbeidsovereenkomst |
| CBS | Centraal Bureau voor de Statistiek |
| CPB | Centraal Planbureau |
| DGO | Decentraal georganiseerd overleg |
| DUO | Dienst Uitvoering Onderwijs |
| Fte | Fulltime equivalent |
| GGL | Gewogen gemiddelde leeftijd (van een leerkracht) |
| GPL | Genormeerde gemiddelde personeelslast (van een leerkracht) |
| IB-er | Intern begeleider |
| LBO/VBO | Lager beroepsonderwijs/voorbereidend beroepsonderwijs |
| Lgf | leerlinggebonden financiering |
| MI | Materiële instandhouding |
| OCW | Onderwijs, Cultuur en Wetenschap |
| OLP | Onderwijsleerpakket |
| OOP | Onderwijsondersteunend personeel |
| OP | Onderwijsgevend personeel |
| PAB | Preventieve ambulante begeleiding |
| P&A | Personeels- en arbeidsmarktbeleid |
| Pf | Participatiefonds |
| PvE | Programma van eisen |
| RDDF | Risicodragend deel van de formatie |
| SBAO | Speciaal basisonderwijs |
| SCP | Sociaal en Cultureel Planbureau |
| SWV | Samenwerkingsverband |
| TAB | Terugplaatsing ambulante begeleiding |
| Vf | Vervangingsfonds |
| VO | Voortgezet onderwijs |
| (V)so-zmlk | (Voortgezet) speciaal onderwijs – zeer moeilijk lerende kinderen |
| WSNS | Weer samen naar school |

**Onderzoeksteam**

Mevr. drs. M.E. Alberts (projectleider)
Mevr. drs. M. Smaal (projectleider)
Mevr. drs. J. Burgert
Dhr. M.C.W.M. Derksen BSc (stagiair)
Mevr. M.H.G.L. van der Heijden MSc (gedetacheerd vanuit de Inspectie van het Onderwijs)
Mevr. drs. I.L. van der Heul
Mevr. drs. P. Hu RO
Mevr. drs. C.P. Kreft
Dhr. drs. M.H.J.M. van Maasacker
Mevr. dr. S. Pietersma
Mevr. drs. N.A.E. Pinkse
Mw. drs. M.L. Streppel-Kroezen

**Voorlichting**

Afdeling Communicatie
Postbus 20015
2500 EA Den Haag
telefoon (070) 342 44 00
voorlichting@rekenkamer.nl
www.rekenkamer.nl

**Omslag**

Ontwerp: Corps Ontwerpers
Foto: Werry Crone/Hollandse Hoogte

Den Haag, juni 2013